

Université de Montréal

Représentations sociales et politiques publiques :  
L'évolution du système d'aide sociale au Québec

Par  
Marie-Ève Landry



École de service social  
Faculté des Arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études  
supérieures en vue de l'obtention du grade  
de Maître ès sciences (M. Sc.)  
en service social

30 avril 2007

© Marie-Ève Landry, 2007



HV  
13  
U54  
2007  
v.003

## AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

## NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :  
**Représentations sociales et politiques publiques :  
L'évolution du système d'aide sociale au Québec**

présenté par :  
Marie-Ève Landry

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Frédéric Lesemann

.....  
président-rapporteur

Pierre-Joseph Ulysse

.....  
directeur de recherche

Christian Jetté

.....  
membre du jury

## RÉSUMÉ

La présente recherche retrace l'évolution du système d'aide sociale québécois à partir d'une grille de lecture basée sur les représentations sociales. Cette étude se penche plus précisément sur les dynamiques qui ont guidé l'État lors de l'adoption des deux réformes de l'aide sociale, à savoir celles de 1988 et 1998. Dans cette optique, nous cherchons à faire ressortir les représentations sociales à l'égard de la pauvreté de divers acteurs sociaux tels que l'État et certains groupes sociaux qui ont participé à l'élaboration des deux réformes, ainsi que des auteurs qui les ont analysées.

Le régime d'aide sociale québécois a subi des changements majeurs depuis l'adoption de la Loi de l'aide sociale en 1969. Il apparaît clairement que le contexte socioéconomique et politique et les représentations et idéologies du gouvernement au pouvoir, des acteurs et des groupes sociaux ont grandement influencé l'orientation du système d'assistance. Nous partons du cadre théorique cognitiviste pour affirmer que les représentations sociales sont en constante interaction avec les politiques publiques et ont, par le fait même, un impact majeur sur ces deux réformes. L'analyse de celles-ci démontre aussi comment se sont transformées les représentations de la société à l'égard de la pauvreté, des personnes en situation de pauvreté et du rôle de l'État.

Nous tâcherons dans le cadre de nos analyses de tenir compte de la diversité des représentations des acteurs qui souhaitent influencer les réformes. La conciliation de toutes ces positions et les différents efforts en vue de s'adapter aux transformations du marché du travail et de l'économie révèlent le système d'aide sociale non seulement comme un espace où se renégocient les différents types de représentations de la pauvreté, de visions du monde et de perceptions de la société, mais aussi comme une grille de lecture pertinente du système de protection sociale du citoyen.

**Mots-clés :** régime d'aide sociale, réforme de la sécurité du revenu, représentations sociales, politique publique, pauvreté, rôle de l'État, marché du travail, acteurs sociaux, Québec.

## ABSTRACT

This research recalls the evolution of Québec's system of social assistance based on a reading grid of social representations. It focuses on the factors which guided the government when the 1988 and 1998 social assistance reforms were implemented. Accordingly, we will focus on the representations of various social actors with regard to poverty, such as the State and certain social groups who took part in the development of the two reforms, as well as the authors who analyzed them.

The system of social assistance in Québec underwent significant changes since the adoption of the first law on social assistance in 1969. Clearly, the socioeconomic and political context, the representations and ideologies of the elected government, along with the different social actors and groups, largely influenced the orientation of the social assistance system. We will use a cognitivist theoretical framework to demonstrate that social representations are always in interaction with public policies and, by virtue of the same fact, have a major impact on reforms. The analysis of the two reforms also shows how representations of the society have changed with regard to poverty, the poor and the role of the State.

In our analysis, we take into account the diverse representations of the social actors who want to influence the reforms. The reconciliation of all these positions and the various efforts deployed to adapt to the transformation of the economy and labour market not only reveal the social assistance system as one in which the various poverty representations, world visions and societal perceptions are renegotiated, but also reflects a relevant reading grid of the social security system.

**Keywords :** social welfare, income security reform, social representations, public policy, poverty, role of the State, labour market, social actors, Québec.

## TABLE DES MATIÈRES

|  |       |
|--|-------|
| RÉSUMÉ.....  | iii   |
| ABSTRACT .....   | iv    |
| TABLE DES MATIÈRES .....   | v     |
| LISTE DES TABLEAUX.....  | viii  |
| LISTE DES FIGURES.....   | ix    |
| LISTE DES SIGLES .....   | x     |
| REMERCIEMENTS .....  | xi    |
| INTRODUCTION.....  | 1     |
| <br>CHAPITRE 1 : DES REPRÉSENTATIONS SOCIALES ET DES POLITIQUES<br>PUBLIQUES EN INTERACTION..... | <br>4 |
| 1.1 À l'origine des systèmes d'aide sociale .....  | 4     |
| 1.2 Les régimes d'État-providence .....  | 5     |
| 1.2.1 Le régime libéral .....  | 6     |
| 1.2.2 Le régime social-démocrate .....   | 8     |
| 1.2.3 Le régime corporatiste-conservateur.....   | 9     |
| 1.2.4 Le régime familialiste .....   | 10    |
| 1.3 Les débats autour des modèles canadien et québécois.....                                     | 11    |
| 1.4 Politiques publiques et représentations sociales .....                                       | 17    |
| 1.5 Représentations sociales.....  | 18    |
| 1.6 Des représentations sociales de la pauvreté .....  | 19    |
| 1.6.1 Pauvreté : Définitions et mesures .....  | 21    |
| 1.7 Un cadre théorique interactif.....   | 24    |
| 1.8 Les coalitions plaidantes .....  | 26    |

|   |     |
|---|-----|
| CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'AIDE SOCIALE.....                                   | 28  |
| 2.1 Le contexte socioéconomique et politique des années 1920 à 1960 .....                 | 28  |
| 2.2 La Loi de l'aide sociale .....  | 32  |
| 2.3 Le contexte socioéconomique et politique des années 1975 à 1987 .....                 | 34  |
| 2.3.1 Le cas américain .....  | 38  |
| 2.4 La première réforme de la sécurité du revenu .....                                    | 44  |
| 2.4.1 De nouvelles représentations de la pauvreté .....                                   | 50  |
| 2.5 Les points de vue des acteurs sur la première réforme .....                           | 51  |
| <br>CHAPITRE 3 : LA SECONDE RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU.....                         | 56  |
| 3.1 Le contexte socioéconomique et politique des années 1990 .....                        | 56  |
| 3.1.1 La conjoncture globale.....   | 57  |
| 3.1.2 Le cas ontarien .....   | 58  |
| 3.1.3 La réduction de la dette publique.....  | 60  |
| 3.2 Le comité externe de la réforme de la sécurité du revenu.....                         | 63  |
| 3.2.1 <i>Chacun sa part</i> .....   | 68  |
| 3.2.2 <i>Pour un régime équitable axé sur l'emploi</i> .....                              | 72  |
| 3.3 <i>Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi</i> .....                   | 77  |
| 3.4 Les points de vue des acteurs sur la seconde réforme.....                             | 86  |
| 3.4.1 Le comité externe de la sécurité du revenu.....                                     | 86  |
| 3.4.2 Les principales réactions au livre vert .....                                       | 87  |
| 3.4.3 La coalition nationale sur l'aide sociale.....                                      | 91  |
| 3.5 La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale ..... | 94  |
| 3.6 Les points de vue des acteurs sur la Loi sur le soutien du revenu .....               | 98  |
| <br>CHAPITRE 4 : DES REPRÉSENTATIONS SOCIALES EN TENSION .....                            | 101 |
| 4.1 Un mouvement de mobilisation autour de la Loi sur le soutien du revenu .....          | 101 |
| 4.2 La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles .....                                 | 102 |



|   |     |
|---|-----|
| 4.3 L'influence du contexte socioéconomique.....                          | 108 |
| 4.4 Les principes de la seconde réforme .....                             | 112 |
| 4.5 L'évolution de l'approche privilégiée par l'État .....                | 119 |
| 4.6 L'insertion à l'emploi .....  | 122 |
| 4.7 Une remise en question de l'idéologie de l'insertion à l'emploi ..... | 125 |
| CONCLUSION .....  | 127 |
| BIBLIOGRAPHIE .....   | 132 |
| ANNEXES .....   | xii |

## LISTE DES TABLEAUX

|  |      |
|--|------|
| Tableau I : Évolution du taux de chômage au Québec de 1975 à 2006 .....  | 35   |
| Tableau II : Évolution du nombre de ménages prestataires de l'aide sociale de<br>1971 à 2006 .....                               | 45   |
| Tableau III : Barèmes de prestations d'aide sociale .....  | 49   |
| Tableau IV : Évolution des dépenses en matière de sécurité du revenu au Québec<br>de 1975-1976 à 1995-1996.....                  | 61   |
| Tableau V : Évolution du nombre de ménages prestataires de l'aide sociale selon<br>leur aptitude au travail de 1971 à 1995 ..... | 64   |
| Tableau VI : Évolution du taux d'assistance sociale au Québec de 1981 à 2004<br>.....  | xii  |
| Tableau VII : Appellations du ministère responsable de l'aide sociale .....  | xiii |

**LISTE DES FIGURES**

|   |    |
|---|----|
| Figure I : Répartition des ménages prestataires de l'aide sociale ..... | 65 |
|---|----|

## LISTE DES SIGLES

APTE : Actions positives pour le travail et l'emploi  
APPORT : Aide aux parents pour leurs revenus de travail  
CAPMO : Carrefour de pastorale en monde ouvrier  
CEQ : Centrale de l'enseignement du Québec  
CLE : Centres locaux d'emploi  
CNAS : Coalition nationale sur l'aide sociale  
CSF : Conseil du statut de la femme  
CNBES : Conseil national du bien-être social  
CSN : Confédération des syndicats nationaux  
DRHC : Développement des ressources humaines Canada  
FCPASQ : Front commun des personnes assistées sociales du Québec  
FFQ : Fédération des femmes du Québec  
FRAPRU : Front d'action populaire en réaménagement urbain  
FTQ : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec  
ISQ : Institut de la statistique du Québec  
MMSR : Ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu  
MES : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité  
MESS : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale  
MESSF : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille  
MF : Ministère des Finances  
MSR : Ministère de la Sécurité du revenu  
OPTSQ : Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec  
PART : Prestation ajustée aux revenus de travail  
RAPC : Régime d'assistance publique du Canada  
RHDSC : Ressources humaines et Développement social Canada  
SOFI : Soutien financier  
SUPRET : Supplément de revenu pour travailleurs

## REMERCIEMENTS

Je souhaite d'abord remercier mon directeur de recherche, Pierre-Joseph Ulysse, qui m'a accompagnée au cours de ce processus. Ses connaissances dans les domaines de la pauvreté, des travailleurs pauvres et du système d'aide sociale m'ont été très précieuses. Son ouverture, sa rigueur intellectuelle et son esprit critique ont contribué à approfondir mes réflexions et analyses et je lui en suis très reconnaissante.

Je tiens à remercier mes parents de m'avoir soutenue dans la poursuite de mes études. Merci à mon père Antoine pour toutes nos discussions et débats enflammés, ses qualités de communicateur et ses judicieux conseils. Merci à ma mère Marie pour son écoute, sa disponibilité, ses encouragements et son support moral indéfectible. Merci de m'avoir donné la chance de voyager en Italie pour fêter la fin de mes études.

Je souhaite sincèrement remercier mon amoureux, Sébastien, avec qui j'ai la chance de partager ma vie. Merci de m'avoir épaulée malgré mes sautes d'humeur, mes questionnements et mes angoisses! Sa présence et son soutien permanent ont été extrêmement précieux et m'ont aidée à garder une bonne santé mentale.

Je remercie mes amis et ma famille pour leur appui et leur compréhension. Un merci tout particulier à ma grand-maman Alice qui vient de fêter ses 95 ans, qui est une véritable source d'inspiration. Je souhaite également exprimer ma gratitude envers Lydia Astrologo, qui a fait en sorte que le résumé en anglais soit impeccable.

En terminant, j'aimerais témoigner de ma grande appréciation auprès d'Aniela Bélina, documentaliste au Centre de documentation de criminologie et service social, qui m'a permis de concilier mes activités de recherche et mon travail au Centre. En plus d'être une personne très agréable à côtoyer, Aniela possède d'innombrables qualités humaines et fait d'excellentes suggestions de lecture!

Merci à tous et bonne lecture !

## INTRODUCTION

Ce mémoire a pour objectif de décrire, expliquer et analyser l'évolution du système d'aide sociale québécois. Il se consacre plus particulièrement à l'analyse des deux réformes de l'aide sociale survenues en 1988 et 1998. Il propose en fait une relecture de l'histoire du régime d'assistance sous l'angle des représentations sociales. Le cadre global des représentations est utilisé afin d'analyser l'évolution du système de protection sociale québécois, ainsi que les transformations du rôle de l'État. Ce mémoire se présente sous la forme d'une recherche documentaire qui passe en revue autant la littérature scientifique que la littérature grise, et ce, afin de faire ressortir les représentations des acteurs qui ont été impliqués dans l'élaboration des réformes, tels que l'État et plusieurs groupes sociaux, ainsi que divers auteurs qui se sont penchés sur la question de l'aide sociale. S'inspirant des ouvrages d'Ulysse et Lesemann (2004) et de Gauthier (2006), qui ont retracé l'historique du système d'aide sociale québécois, cette étude propose de relire l'évolution de l'aide sociale selon un cadre des représentations.

Cette recherche se base sur un cadre conceptuel cognitiviste s'appuyant sur des travaux menés par Jobert et Muller (1987) et Sabatier et Jenkins-Smith (1993), portant sur la dynamique qui unit les représentations sociales et l'élaboration des politiques publiques. Dans ce cadre, les représentations sociales sont considérées comme étant en perpétuelle interaction avec les politiques publiques. Cette recherche tente de démontrer que les représentations sociales façonnent les politiques sociales que l'État élabore, plus particulièrement les réformes de l'aide sociale. Elle s'attarde en effet à établir que les transformations du régime d'aide sociale québécois témoignent d'une évolution dans les représentations sociales à l'égard de la pauvreté, des personnes en situation de pauvreté (y compris des prestataires de l'aide sociale<sup>1</sup>) et du rôle de l'État.

---

<sup>1</sup> Les termes « prestataires de l'aide sociale », « bénéficiaires de l'aide sociale », « prestataires de la sécurité du revenu », « ménages à la sécurité du revenu », « assistés sociaux », ou tout simplement « prestataires » seront indistinctement utilisés dans le cadre de cette recherche pour désigner les personnes qui sont inscrites au régime d'assistance sociale québécois et qui reçoivent des prestations d'aide sociale.

Se basant sur le postulat que l'histoire de l'aide sociale est marquée par l'évolution des représentations de la société et des différents groupes d'acteurs qui la composent, cette étude fait ressortir les représentations qu'a l'État face aux personnes pauvres, à la problématique de la pauvreté et au rôle du régime d'assistance sociale. Celle-ci met également en lumière la manière dont les groupes sociaux et les chercheurs se positionnent face aux réformes du système d'assistance en fonction de leurs représentations sociales. Tous ces acteurs ont des représentations à l'égard du système d'assistance et celles-ci influencent la façon dont les acteurs conçoivent, analysent et réagissent aux réformes. Étant donné cette diversité de représentations, les conceptions à l'égard d'une même réforme peuvent être différentes, voire contradictoires. Quelques exemples de systèmes de représentations en tension sont d'ailleurs donnés, notamment au cours de l'analyse du point de vue des acteurs à l'égard des réformes. Cette recherche traite de façon extensive les deux réformes de l'aide sociale de 1988 et 1998. Pour ce qui est de la plus récente réforme de l'aide sociale, celle-ci a été adoptée en 2005 et mise en application en janvier 2007, ce qui fait qu'il est impossible pour l'instant d'évaluer ses impacts. Cette réforme ne fait donc pas partie de notre analyse, mais sera abordée en lien avec la loi 112 dans le dernier chapitre.

Le premier chapitre de cette recherche débute par une exposition des conceptions à l'origine des régimes d'aide sociale et une description des principaux modèles d'État-providence en lien avec le concept de démarchandisation. Ce chapitre se poursuit par une présentation des débats autour des modèles de protection sociale canadien et québécois. Le cadre théorique et les principaux concepts à la base de ce mémoire sont par la suite exposés. Ce premier chapitre se penche enfin sur les représentations sociales à l'égard de la pauvreté, ainsi que sur la dynamique qui relie les politiques publiques et les représentations. Les deux chapitres suivants retracent les principaux jalons de l'histoire du système d'aide sociale québécois. Ils présentent d'abord le contexte socioéconomique et politique dans lequel se sont articulées la Loi de l'aide sociale de 1969 et les réformes de la sécurité du revenu de 1988 et 1998. Ils

décrivent ensuite les principales caractéristiques de ces réformes et présentent les réactions de différents acteurs sociaux face à celles-ci.

Le quatrième chapitre s'amorce par une illustration de l'influence de la transformation des représentations sur les politiques sociales à travers l'adoption de la loi 112. Il sera question de la réponse du gouvernement à cette loi par la production d'un plan d'action afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la loi 57. Ce dernier chapitre est ensuite dédié à l'analyse des représentations des acteurs, de la philosophie et des principes sous-jacents aux deux réformes de l'aide sociale. Il porte également sur la question de l'insertion à l'emploi, qui caractérise le système d'aide sociale depuis les années 1980. La problématique des travailleurs pauvres est brièvement abordée dans une perspective de remise en question du discours public sur l'insertion en emploi en tant que principal mécanisme de lutte contre la pauvreté, pour finalement conclure par une discussion sur les facteurs qui contribuent à la transformation des représentations sociales.



# **CHAPITRE 1 : DES REPRÉSENTATIONS SOCIALES ET DES POLITIQUES PUBLIQUES EN INTERACTION**

## **1.1 À l'origine des systèmes d'aide sociale**

D'un point de vue historique, les régimes d'aide sociale ont émergé à partir de certaines représentations de la société à l'égard de la configuration des rapports sociaux. À l'échelle internationale, les systèmes de protection sociale s'appuient initialement sur deux façons de concevoir l'aide sociale et les rapports individu-société. La première conception se base sur un système assurantiel, où les droits sociaux sont accordés en fonction du statut professionnel des individus. Cette première conception de type bismarckienne repose sur les notions d'assurance et de solidarités professionnelles. Ce modèle de Bismarck conçoit le régime de sécurité sociale comme une manière de protéger les individus contre certains risques. Cette manière de percevoir le système de protection sociale influence de nombreux pays européens dont l'Italie et la France.

La seconde perception repose plutôt sur un système d'assistance, où l'État s'assure d'offrir une protection sociale à l'ensemble des citoyens, et ce, peu importe leur statut social. Ce modèle de Beveridge, qui voit le jour en Grande-Bretagne, se fonde sur les principes de solidarité et de droits sociaux universels, ainsi que sur la satisfaction des besoins essentiels. L'instauration de ce modèle universel marque l'édification de l'État-providence pour de nombreux pays occidentaux.

Une troisième conception de l'aide sociale peut s'ajouter à cette dyade. Dans un modèle de type résiduel, les mécanismes de protection sociale sont ciblés vers des groupes considérés comme étant immensément vulnérables. Le modèle résiduel favorise des dispositifs de protection orientés vers le marché : dans cette optique, l'intégration au marché du travail permet aux individus de se protéger contre certains risques. L'État n'intervient pour protéger les individus que lorsque le marché, les familles et les collectivités échouent à l'accomplissement de ce rôle. Les États-Unis se

situent dans cette conception résiduelle, où par exemple l'aide sociale ne se limite historiquement qu'aux mères monoparentales.

Le Canada, tout comme le Québec, a été influencé à divers degrés selon les époques par ces conceptions de l'aide sociale. Durant les années 1950-60, le Canada s'inscrit dans une société de droits sociaux et de citoyenneté à l'intérieur de laquelle l'État doit protéger les citoyens contre les risques sociaux. L'État-providence canadien adopte alors diverses lois en matière de protection sociale en lien avec le modèle de Beveridge, dont la Loi de l'assistance-chômage en 1956. Citons également pour le Québec la Loi de l'aide sociale de 1969, s'inspirant elle aussi de cette conception de type universel. Les années 1980-90 sont marquées par une reconfiguration des rapports sociaux due à des facteurs d'ordre économique, social et politique. La remise en question de l'État-providence donne lieu à une nouvelle façon de concevoir le rôle de l'État. Au Québec, la Loi sur la sécurité du revenu de 1988 et au Canada, la réforme de l'assurance-chômage de 1994, s'inscrivent dans cette phase de rédefinition du rôle de l'État auprès des personnes en situation de pauvreté.

Ces manières de percevoir l'aide sociale appartiennent en réalité à un ensemble beaucoup plus large de représentations sociales à l'égard de l'individu en société, de la pauvreté et du rôle de l'État. Ces systèmes de représentations ont donné naissance à des modèles de protection sociale variés. Les systèmes d'aide sociale, en tant que mécanismes d'assignation de place dans la configuration des rapports sociaux, se sont articulés en fonction de ces diverses représentations.

## **1.2 Les régimes d'État-providence**

Ces conceptions de l'aide sociale se sont cristallisées en divers modèles d'État-providence selon Esping-Andersen (1999). Ce chercheur identifie le libéralisme, la social-démocratie et le conservatisme corporatif comme étant les trois principaux régimes de protection sociale. Ces modèles déterminent le rôle de l'État et du système de protection sociale, ainsi que les rapports entre les individus et l'État dans une

société donnée. Ces trois grands courants classiques proposent également plusieurs façons de concevoir le rôle de l'État, du marché, des collectivités et des individus dans les domaines économique, social et politique. Chacun de ces trois modèles d'arrangements institutionnels est doté de « sa propre logique d'organisation, de stratification et d'intégration sociale » (Esping-Andersen, 1999, p. 17).

En plus de présenter différentes visions de l'individu en société, le type de régime providentiel agit sur les modes d'organisation des rapports sociaux (Esping-Andersen, 1999, p. 38). Esping-Andersen s'appuie sur la notion de démarchandisation pour distinguer les modèles d'État-providence (1999, p. 17). Selon cette logique, l'acquisition des droits sociaux et de citoyenneté n'est pas liée au marché. La démarchandisation survient « lorsqu'un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché » (Esping-Andersen, 1999, p. 35). Les services y sont donc accordés sans égard à la participation au marché. En outre, le régime d'État-providence entretient une relation dynamique avec les représentations sociales : ils évoluent tous deux en s'influçant mutuellement. La philosophie sociale d'une société agit, à l'instar des représentations sociales, elle aussi sur l'orientation des politiques sociales que l'État met sur pied, y compris le système d'aide sociale. Les représentations à la base du système d'assistance sociale sont utilisées comme grille de lecture afin d'analyser les trois modèles d'État-providence.

### **1.2.1 Le régime libéral**

Le libéralisme, qui apparaît au dix-huitième siècle, prône un laisser-aller du marché et une intervention limitée de l'État. Dans le courant libéral, le marché joue un rôle central. En plus de réguler l'économie, le marché a la responsabilité de répartir le revenu et les ressources. Pour les tenants du libéralisme, l'État doit laisser le marché se réguler par lui-même, en ne s'immisçant que très rarement dans le domaine économique. Cette idéologie s'inscrit dans un modèle résiduel, où l'État n'intervient qu'en toute dernière instance, lorsque le marché, la famille et les autres formes d'aide

ont failli (Esping-Andersen, 1999, p 34). La famille et les institutions caritatives y jouent d'ailleurs un rôle de premier plan au niveau de la prise en charge des individus. Groulx ajoute que « La visée de ce régime est dite libérale car elle donne priorité au marché comme mécanisme privilégié d'allocation des ressources ; l'État n'intervient qu'en dernier ressort » (2005, p. 77). Les politiques sociales libérales s'adressent principalement à des populations-cibles. Le système de protection sociale libéral résiduel offre effectivement un soutien de dernier recours à des populations ciblées comme étant extrêmement vulnérables. De plus, le régime d'assistance publique d'orientation libérale comporte des critères d'admissibilité restreints et dispense des allocations généralement peu élevées.

Les partisans du libéralisme perçoivent l'intervention massive de l'État comme une forme de paternalisme susceptible de favoriser la dépendance des individus face à ce soutien étatique (Bélanger et Lemieux, 2002, p. 124). C'est pourquoi ils prônent une intervention minimale de l'État. La liberté et les droits individuels, la libre concurrence, la propriété privée et la recherche du profit font partie des principes fondamentaux du libéralisme (Baillargeon, 1999, p. 20). L'individu et ses intérêts personnels sont au centre de ce modèle. Esping-Andersen soutient que le Canada, les États-Unis et l'Australie sont trois pays où le modèle libéral résiduel prévaut (1999, p. 41). L'auteur affirme d'ailleurs que, dans les pays anglo-saxons, les droits sociaux sont de plus en plus associés au marché. Dans cette optique de remarchandisation des droits sociaux, l'octroi du statut de citoyen dépend largement de la participation des individus au marché (Esping-Andersen, 1999, p. 35).

Le courant libéral a fortement inspiré l'idéologie néolibérale, qui commence à prendre de l'ampleur dans plusieurs pays occidentaux à partir des années 1975 (Duchastel, 2004, p. 19). L'idéologie néolibérale reprend plusieurs éléments de base propres au libéralisme : elle en est une nouvelle version. L'idéologie néolibérale prône le libre-marché, la mise sur pied de politiques sociales ciblées vers les populations les plus marginalisées, une intervention minimale de l'État et la privatisation : elle sous-

tend un affaiblissement du rôle de l'État au profit du marché. Les néolibéraux postulent que l'économie peut se réguler par elle-même, sans l'intervention de l'État, étant donné que le marché tend naturellement vers l'équilibre de l'offre et de la demande (Hayek, 1944; Friedman, 1962). Selon Duchastel, le néolibéralisme privilégie à cet effet des formes de régulation négative, qui laissent beaucoup plus de place à la logique de marché qu'à la création de politiques sociales (2004, p. 22).

Le néolibéralisme est l'idéologie qui soutient le plus résolument le concept de remarchandisation. Cette logique implique que tout passe par le marché, y compris l'acquisition des droits sociaux. Dans cette perspective, les personnes sont considérées comme des citoyens uniquement si elles occupent un emploi. En d'autres termes, « la participation à l'économie formelle apparaît désormais comme une condition préalable à l'accès à la pleine citoyenneté » (Lesemann et Ulysse, 1995, p. 61).

### **1.2.2 Le régime social-démocrate**

La social-démocratie voit le jour au dix-neuvième siècle, mais prend véritablement son envol lors de la construction de l'État-providence. La démocratie sociale considère que l'État doit prendre en charge les citoyens et intervenir dans les domaines économique, social, culturel et politique. L'État joue, dans ce modèle, un rôle de régulation et de protection sociale de tous les citoyens. Pour les sociaux-démocrates, les principes d'égalité, de justice sociale, de solidarité, de participation sociale, de citoyenneté et de cohésion sociale sont centraux. La lutte contre la pauvreté et les inégalités socioéconomiques y est primordiale : l'État doit redistribuer les richesses collectives. La social-démocratie accorde tout de même une place au marché, mais l'État doit conserver son rôle de régulation de l'économie.

Dans cette philosophie sociale, l'État met de l'avant des politiques sociales universelles et accessibles à tous, tout en exerçant un contrôle social. Le système d'assistance publique social-démocrate offre, contrairement au système libéral, des prestations habituellement généreuses. Les sociaux-démocrates, qui adoptent une

conception collectiviste, s'objectent à l'attribution de privilèges à certaines classes sociales. L'État a, dans cette forme d'État-providence, plusieurs responsabilités sociales : il doit notamment protéger les citoyens, réguler l'économie et assurer le plein-emploi. L'État-providence est donc au cœur de ce modèle. Les pays scandinaves, dont la Suède, la Finlande, la Norvège et le Danemark, sont des exemples de pays à prédominance social-démocrate. Esping-Andersen ajoute à propos de ces nations que les droits sociaux y sont « accordés sur la base de la citoyenneté plutôt que sur celle de la production » (1999, p. 35). Dans cette logique de démarchandisation, la participation sociale est détachée du marché, c'est-à-dire que la reconnaissance sociale passe par la citoyenneté et non par la participation au marché de l'emploi (Beitone, Buisson, Dollo et Le Masson, 2004, p. 270).

### **1.2.3 Le régime corporatiste-conservateur**

Le travail et la famille sont les principaux piliers sur lesquels le modèle corporatiste-conservateur repose (Gautié, 2003, p. 7). Les interventions de l'État visent à compléter et renforcer les mécanismes de soutien offerts par le travail salarié et la famille. Concernant le travail, cette troisième philosophie sociale met l'accent sur le statut professionnel des personnes dans l'appropriation des droits sociaux et la détermination de leur place dans le système de protection sociale (Ulysse, 2006a, p. 4). Le système de protection sociale corporatiste-conservateur, qui s'appuie sur le modèle assurantiel de Bismarck, est d'ailleurs en grande partie financé par les cotisations salariales. L'intervention de l'État se pose d'ailleurs comme substitut au marché, afin que les individus ne soient pas dépendants du marché (Beitone, Buisson, Dollo et Le Masson, 2004, p. 270). Ce modèle est non seulement fondé sur le travail, mais aussi sur la famille. C'est ainsi que « les droits du travailleur sont étendus aux membres de sa famille [...] et nombre de prestations sont familialisées » (Gautié, 2003, p.7).

Le régime corporatiste-conservateur sous-tend un système de stratification, c'est-à-dire que la société est divisée en strates qui correspondent au statut social des individus. Ce système est basé sur une politique de classe, ce qui signifie que l'État

fait une distinction entre les classes sociales auxquelles les personnes appartiennent et, de cette façon, les différences entre ces classes sont consolidées (Esping-Andersen, 1999, p. 38). Traditionnellement, dans ce type de régime providentiel, il arrive que l'État privilégie certains groupes de personnes ayant le même statut et leur accorde divers droits et privilèges.

Ainsi, l'État met en place plusieurs programmes qui diffèrent selon le groupe à qui ces programmes s'adressent. Chacun des groupes est perçu et traité différemment par l'État selon sa position sociale. Les droits sociaux sont donc, dans le corporatiste-conservateur, liés au statut social des personnes (Esping-Andersen, 1999, p. 42). Ce système vise entre autres à entretenir les différences entre les personnes appartenant à diverses classes sociales et à « renforcer la loyauté des individus directement à la monarchie ou à l'autorité centrale de l'État » (Esping-Andersen, 1999, p. 38). Ce modèle d'État-providence vise enfin à maintenir l'ordre social et met de l'avant la notion de solidarité. Cette troisième philosophie sociale se retrouve dans plusieurs pays d'Europe continentale, dont la France, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche et le Japon.

#### **1.2.4 Le régime familialiste**

La typologie des régimes d'État-providence élaborée par Esping-Andersen a été étendue dans le cadre de travaux plus récents<sup>2</sup>. Par exemple, Bernard et Saint-Arnaud (2003, p. 68) proposent de distinguer les pays conservateurs d'Europe continentale des pays latins, à caractère familialiste. Ces pays méditerranéens tels que l'Espagne, l'Italie et la Grèce formeraient selon eux un quatrième « type d'arrangement institutionnel ». Le modèle familialiste s'appuie sur des politiques de protection sociale et de redistribution un peu moins développées que celles du modèle social-démocrate. Les dépenses publiques, notamment dans le système de santé et d'éducation, y sont plutôt faibles. Les transferts de l'État en matière de sécurité sociale

---

<sup>2</sup> Nous nous concentrons ici sur la typologie classique d'Esping-Andersen, car elle s'avère la plus pertinente à l'objet de cette recherche. La littérature présente d'autres types de modèles, notamment les modèles continental et méditerranéen, sur lesquels nous ne nous penchons pas.

y sont par contre très élevés. Cette philosophie sociale repose encore plus sur la famille que le modèle corporatiste-conservateur (Bernard et Saint-Arnaud, 2003, p. 70). La famille agit en tant que principal mécanisme de protection contre les risques sociaux et de « distribution des ressources nécessaires au bien-être » (Bernard et Saint-Arnaud, 2003, p. 68).

Notons que les modèles précédents ne se retrouvent généralement pas de façon intégrale dans un pays (Esping-Andersen, 1999, p. 43). Les systèmes de protection sociale de la plupart des nations sont majoritairement influencés par l'un de ces modèles d'État-providence, tout en étant marqués par un second modèle. Prenons l'exemple de la Norvège qui, bien qu'elle soit considérée comme une société à prépondérance social-démocrate, comporte tout de même divers aspects qui se rattachent à l'idéologie libérale. La typologie d'Esping-Andersen est en fait un point de repère qui permet de situer les pays dans l'une ou l'autre des philosophies sociales, notamment aux fins de comparaison internationale. Elle permet également de faire ressortir les diverses conceptions sociales des rapports entre les individus, la société, l'État et le marché.

### **1.3 Les débats autour des modèles canadien et québécois**

Les auteurs ne se positionnent pas tous de la même façon lorsque vient le temps de classer les modèles de protection sociale canadien et québécois. Ces divers positionnements sont compris dans le cadre de cette étude à la lumière des représentations, des visions et des idéologies de ces auteurs. Pour ce qui est du modèle canadien, Esping-Andersen (1999) le classifie comme étant fondamentalement libéral. À cet effet, plusieurs auteurs avancent que le modèle canadien est principalement libéral et résiduel. Le type de modèle privilégié dans une société s'observe notamment à travers ses dépenses sociales, qui sont généralement moins élevées dans les pays d'orientation libérale.



À ce fait, « en 1990, le Canada consacrait 18.8% de son PIB au financement de son système de protection sociale » (Gauthier, 2006, p. 113). À titre de comparaison, ce taux s'apparente à celui des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, des pays où le modèle d'État-providence libéral domine. Le taux du Canada est par contre beaucoup plus faible que celui des pays ayant des régimes conservateurs tels que l'Allemagne et la France ou sociaux-démocrates tels que la Norvège et la Suède, où les fonds consacrés au système de protection sociale sont les plus élevés (Gauthier, 2006, p. 113). Le système canadien est aussi considéré par divers auteurs comme un régime providentiel libéral et résiduel en raison des réformes restrictives que le système d'assurance-chômage a subies durant les années 1990.

Par contre, bon nombre de chercheurs relèvent des divergences entre les modèles canadien et américain, qui entrent tous deux dans la catégorie des États libéraux à l'intérieur de la classification d'Esping-Andersen. Pour Morel, le système canadien se différencie des États-Unis grâce à un système de protection sociale, des politiques sociales et des mécanismes de redistribution des richesses un peu plus développés (2002, p. 18). À l'instar de Morel, Bouchard, Labrie et Noël considèrent que le Canada est un pays où le libéralisme prédomine, mais avec une mineure social-démocrate, qui se traduit principalement par un système public universel de santé et des services sociaux (1996, p. 4).

Théret (2002) se positionne quelque peu différemment quant à l'orientation du modèle d'État-providence canadien. Il souligne la diversité du régime providentiel canadien en affirmant que celui-ci ne se limite pas au modèle libéral résiduel. Le système canadien présente des caractéristiques qui lui sont propres, notamment à travers ses influences autant américaines qu'européennes. Théret explique en effet que, si le système canadien est influencé par les États-Unis de 1910 à 1944, celui-ci se rapproche énormément du modèle européen à partir des années 1960. Le Canada est alors en « rupture avec le modèle résidualiste américain » (Théret, 2002, p. 377). Selon cet auteur, l'instauration du système protection sociale, de politiques redistributives et

de services publics de santé et d'éducation universels et accessibles rendent compte de l'influence majeure du système européen sur le Canada.

D'après Théret, le Canada ne s'est pas engagé dans la voie du néolibéralisme empruntée par ses voisins américains, et ce, en dépit des bouleversements économiques, sociaux et politiques qui surviennent à partir des années 1975 et de la proximité et des relations économiques qui unissent ces deux pays (2002, p. 223). Le caractère redistributif et universel des politiques publiques canadiennes contribue également à démontrer la démarcation du Canada face au modèle résiduel américain. Nonobstant la reconfiguration de l'État-providence et du système de protection sociale durant la première moitié des années 1990, en partie influencée par l'idéologie néolibérale, le Canada se situe toujours en continuité avec les valeurs égalitaristes sur lesquelles se base ce pays (Théret, 2002, p. 379). Bref, les spécificités du Canada liées à son histoire, ses racines sociopolitiques et ses valeurs fondamentales permettent de « mesurer la distance qui sépare les structures politiques et sociales du Canada et des États-Unis » (Théret, 2002, p. 423), de noter l'influence des modèles providentiels social-démocrate, conservateur et familialiste sur le régime d'État-providence canadien et de montrer le caractère spécifique du modèle canadien.

Plusieurs auteurs ont également tenté de situer le modèle québécois. Groulx affirme que, malgré les points communs du Québec avec les régimes scandinaves, le régime d'aide sociale québécois s'approche davantage du modèle anglo-saxon (2005, p. 94). En plus d'être relativement peu généreux, le système d'assistance québécois met de l'avant un discours sur la fraude et la dépendance face à l'aide sociale et des mesures d'incitation au travail et de diminution des dépenses sociales qui, selon ce chercheur, s'inscrivent dans une logique plus libérale que social-démocrate (Groulx, 2005, p. 94).

Malgré l'existence d'un courant social-démocrate au Québec, Groulx croit que les réformes québécoises de la sécurité du revenu sont essentiellement d'orientation

libérale. En raison du nombre important de prestataires de l'aide sociale, Groulx estime qu'il est peu probable que le Québec augmente ses barèmes de prestations comme le proposent les sociaux-démocrates (2005, p. 95). D'après lui, cette mesure ne peut être envisagée que dans un contexte semblable à celui des pays scandinaves, où le nombre de prestataires est plus restreint et les mécanismes d'assurance sociale sont plus développés, permettant ainsi d'offrir des mécanismes de protection contre les risques sociaux. Si et seulement si ces conditions étaient réunies, l'État québécois pourrait alors considérer cette mesure (Groulx, 2005, p. 95).

Pour Morel (2002), le modèle québécois joue avec trois piliers fondamentaux qui traversent les politiques sociales, à savoir la solidarité, la citoyenneté et l'autonomie. Ces trois piliers, qui correspondent à trois schèmes de représentations, déterminent la place des individus dans la société. Ils façonnent également les rapports entre les individus et l'État. Morel conçoit le système d'aide sociale québécois comme étant un modèle hybride, car il s'inspire tant du système français, basé sur la notion d'insertion, que du modèle américain, reposant sur la logique de *workfare* (2002, p. 119). En dépit de cette double influence, Morel estime que le Québec a adopté une approche qui s'inspire davantage du modèle américain depuis la fin des années 1980 (2002, p. 125).

D'une part, le modèle français est essentiellement axé sur les principes de solidarité et de citoyenneté. Le système public français, de tradition républicaine, privilégie des rapports directs entre l'État et les citoyens. De plus, ce régime pose en premier lieu les responsabilités de la société à l'égard des pauvres (Morel, 2000, p. 111). Le régime providentiel québécois est teinté par le système de protection sociale français, car il met l'accent sur certaines notions telles que l'insertion, la solidarité et les devoirs de la société à l'endroit des prestataires (Morel, 2002, p. 101).

D'autre part, le système d'aide sociale québécois s'appuie également sur le modèle américain, qui se base sur l'autonomie individuelle et la « coutume du mérite » (Morel, 2000, p. 92). Morel soutient que ce penchant pour le modèle résiduel

américain s'observe à travers la volonté gouvernementale de lutter contre la dépendance face à l'aide sociale, de baisser les coûts du régime, d'inciter les prestataires à intégrer le marché de l'emploi et de préserver l'éthique du travail (Morel, 2002, p. 119). Selon l'auteure, l'intégration d'une logique catégorielle basée sur l'aptitude au travail dans le système d'aide sociale et la mise en œuvre de mesures de contrepartie et de réciprocité entre les prestataires et l'État sont également des éléments qui se rattachent au modèle américain. Toutes ces représentations face au système d'aide sociale et aux prestataires de l'aide sociale rendent compte, d'après elle, de la tendance du modèle québécois à s'orienter vers le modèle américain. Contrairement aux États-Unis et à l'Ontario, Morel croit que la logique de *workfare* se présente au Québec sous la forme d'une version douce (2002, p. 125).

Par contre, le postulat selon lequel le modèle québécois serait foncièrement libéral ne fait pas l'unanimité. Contrairement à Groulx et Morel, Bernard et Saint-Arnaud (2004) soulèvent davantage les similarités du modèle québécois avec les systèmes européens. Les résultats de leur étude portant sur l'analyse du régime providentiel québécois démontrent que le Québec, tout comme le Canada, s'inscrit dans un modèle libéral résiduel, mais emprunte également de nombreux éléments aux régimes européens social-démocrate, conservateur et familialiste (Bernard et Saint-Arnaud, 2004).

Après avoir étudié les caractéristiques des modèles providentiels des provinces canadiennes, Bernard et Saint-Arnaud soulignent que le Québec est la province qui, d'une part, se distingue le plus du modèle libéral canadien et américain et qui, d'autre part, se rapproche le plus des modèles européens (2004, p. 16-17). À titre d'exemple, le Québec a des dépenses et des recettes publiques élevées qui s'apparentent aux régimes conservateurs, des charges sociales assez élevées et des dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation qui correspondent au modèle social-démocrate, ainsi que des transferts de sécurité sociale semblables aux régimes familialistes (Bernard et Saint-Arnaud, 2004, p. 17).

Hormis ses maints points communs avec le régime libéral résiduel, le système québécois a, selon Bernard et Saint-Arnaud, plusieurs similarités avec les modèles européens, dont celle d'une intervention de l'État plus marquée que dans les autres provinces canadiennes et une attention particulière accordée à la solidarité et à la participation citoyenne. La singularité du modèle québécois est attribuable à la « spécificité culturelle et une volonté politique d'affirmation nationale, de construire un État relativement fort et capable d'initiatives et d'innovations » (Bernard et Saint-Arnaud 2004, p. 21).

À la lumière de ces divers points de vue, la plupart des auteurs conviennent du caractère distinctif du modèle québécois, dont Bouchard, Labrie et Noël, qui relèvent que le Québec est notamment « plus ouvert à l'intervention de l'État et aux politiques redistributives » que le reste du Canada et l'Amérique du Nord (1996, p. 9). Le modèle québécois peut être qualifié d'hybride, car celui-ci est marqué par de multiples influences, provenant autant des systèmes français, britannique et américain que des régimes libéral, social-démocrate et corporatiste-conservateur. Cette pluralité d'influences lui a permis de développer sa nature spécifique.

Les chercheurs ont diverses manières de définir le système québécois non seulement en raison des difficultés à le classer étant donné son hétérogénéité et sa complexité, mais aussi car ceux-ci se le représentent différemment. En effet, les points de vue exprimés par les auteurs à ce sujet sont le fruit de divers systèmes de représentations qui les conduisent à adopter ces positionnements. Ces débats et prises de position à l'égard des modèles canadien et québécois nous amènent à adopter un cadre théorique des représentations reposant sur les interactions entre les politiques publiques et les représentations sociales, qui est utilisé en tant que grille de lecture pour aborder les transformations du système d'aide sociale au Québec.

### 1.4 Politiques publiques et représentations sociales <sup>3</sup>

Le cadre théorique de cette recherche s'inspire de l'approche cognitive, élaborée par plusieurs auteurs dont Jobert et Muller (1987) et Sabatier et Jenkins-Smith (1993), qui ont tous travaillé sur la question des politiques publiques. D'abord, les chercheurs cognitivistes définissent les politiques publiques comme étant la construction d'une image collective, « c'est-à-dire une représentation du système sur lequel on veut intervenir » (Jobert et Muller, 1987, p. 51). C'est ensuite en fonction de cette image sociale que les acteurs concernés « organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leur proposition d'action » (Muller, 2003, p. 62). Pour ces deux auteurs, les images collectives et les représentations qu'une société se fait d'une situation ou d'une problématique correspondent au référentiel d'une politique publique (Jobert et Muller, 1987, p. 52). Ce qui signifie que, dans la perspective cognitive, le référentiel de la politique est conçu comme une façon de se représenter le monde qui est notamment influencée par leurs valeurs dominantes propres à une société (Jobert et Muller, 1987, p. 67).

Jobert et Muller (1987) démontrent ainsi la dynamique qui relie les représentations sociales et le processus d'élaboration des politiques publiques. Pour illustrer le concept de référentiel, l'élaboration d'une réforme de l'aide sociale dépend grandement de la façon dont la société perçoit les personnes en situation de pauvreté et la problématique de la pauvreté comme telle. Dans la perspective cognitive, les politiques sociales ne sont donc pas neutres; elles sous-tendent des systèmes de valeurs et de croyances et différentes visions du monde. Les représentations sociales de la pauvreté influent sur l'orientation des politiques sociales et les stratégies privilégiées en matière de lutte contre la pauvreté.

Pour l'approche cognitive, le processus d'édification des politiques sociales se situe dans un contexte de confrontation d'idées, d'intérêts et de systèmes de croyances

---

<sup>3</sup> Les concepts de politiques publiques et de politiques sociales seront utilisés comme des synonymes dans cette recherche, bien que les politiques publiques s'inscrivent dans un cadre plus large que les politiques sociales. Les politiques sociales est d'ailleurs une composante centrale des politiques publiques.

différents. Les politiques publiques se construisent de façon dynamique à travers des interactions entre plusieurs groupes ayant diverses façons de se représenter une problématique donnée. D'après Muller, les politiques sociales sont des « idées en action » (2003, p. 71). C'est donc dire que la production des politiques publiques est un processus concret qui met en scène des logiques de pouvoir et implique une dynamique entre les représentations de plusieurs acteurs-clés de la société. Muller et Surel (1998) résument bien comment le cadre théorique cognitiviste explique le processus d'élaboration des politiques publiques. Pour eux, l'approche cognitiviste se fonde

« sur l'idée qu'une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme "vraie" par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés » (Muller et Surel, 1998, p. 53).

Dans cette perspective, les politiques publiques sont conçues comme un espace où s'articulent les visions du monde et de la société et les différentes représentations sociales.

### **1.5 Représentations sociales**

Les représentations sociales peuvent être définies comme un ensemble organisé de croyances, de perceptions, d'images et de significations socialement construites et partagées par la société ou des groupes sociaux. Elles sont également une façon de se représenter le monde et de percevoir certaines catégories de personnes et problématiques sociales. Les représentations « nous guident dans la façon de nommer et définir ensemble les différents aspects de notre réalité de tous les jours, dans la façon de les interpréter, statuer sur eux et, le cas échéant, prendre une position à leur égard et les défendre » (Jodelet, 2003, p. 47).

Les représentations sont ainsi une manière de définir, d'expliquer, d'interpréter et de donner un sens à un objet donné. Cet objet peut aussi bien être un individu ou un groupe qu'une chose, une situation ou un problème social. Dans ce mémoire, les concepts de visions, de positions, de perceptions et de conceptions sont considérés tels que des notions connexes aux représentations sociales. Les idéologies, les systèmes de croyances et de valeurs et les schèmes de médiation sont quant à eux envisagés en tant que dimensions du concept de représentations sociales.

Les représentations revêtent une dimension sociale primordiale, dans le sens où les croyances, les idéologies, les valeurs et les normes partagées par une société ou un groupe social contribuent à la construction des représentations sociales. C'est d'ailleurs à travers les interactions sociales entre les différents acteurs d'une société que ces représentations prennent forme. Les représentations sont également marquées par les préjugés, les stéréotypes et les mythes que les membres d'une société ou d'un groupe entretiennent. Les représentations dominantes d'une société dépendent grandement de son contexte sociopolitique, mais aussi des dynamiques économiques. Dans un contexte de croissance et de développement économique, les représentations sont généralement plus favorables à l'égard des assistés sociaux et du système d'aide sociale que dans un contexte de crise ou de récession économique, où la société est habituellement moins tolérante. Les représentations, qui évoluent selon les époques, sont donc teintées par de multiples facteurs, dont le contexte historique, social, économique, politique, idéologique et religieux dans lequel elles s'articulent.

## **1.6 Des représentations sociales de la pauvreté**

La manière dont la société conçoit la problématique de la pauvreté varie selon les époques, mais aussi en fonction des idéologies, des systèmes de valeurs et des représentations dominantes. Chaque société a sa propre façon de définir et d'expliquer la pauvreté qui est reliée aux représentations sociales. Paugam (2005) s'est appuyé sur les travaux de Simmel (1998), qui conçoit les représentations en fonction des normes sociales, pour élaborer un modèle des représentations sociales de la pauvreté.



Dans la perspective de Paugam, il existe traditionnellement deux grands systèmes pour expliquer la pauvreté. La première explication se fonde sur les concepts d'injustice et d'inégalité. D'après cette approche, c'est d'abord la société qui a une responsabilité à l'égard des personnes pauvres, car celles-ci sont considérées comme étant victimes d'un système qui contribue à reproduire les inégalités et à les maintenir dans une situation de pauvreté. L'État a, dans cette conception, un rôle très important à jouer auprès de cette catégorie de personnes : il a le devoir de les prendre en charge afin de parvenir à une plus grande justice sociale. Cette première explication conçoit la pauvreté comme étant un problème social qui doit être résolu par la société elle-même.

La seconde explication est celle de la paresse. Elle s'appuie sur « une conception morale fondée sur le sens du devoir et l'éthique du travail » (Paugam, 2005, p. 69). Celle-ci postule que les personnes pauvres n'ont pas la volonté de se sortir par eux-mêmes de leur situation de pauvreté et que, par conséquent, l'État ne doit pas davantage les soutenir (Paugam, 2005, p. 69). Cette approche met de l'avant le principe de responsabilité individuelle, selon lequel les individus sont responsables de leur situation. Ces deux systèmes explicatifs correspondent à deux systèmes de représentations très différents, voire opposés. Le premier repose sur le concept de responsabilité sociale tandis que le second s'appuie sur la notion de responsabilité individuelle. Tout au long de cette recherche, il est possible de constater que les représentations sociales à l'égard de la pauvreté renvoient à divers courants idéologiques et visions de l'individu en société.

Les perceptions de la société envers la pauvreté évoluent aussi en fonction de l'orientation de son système de protection sociale. Du point de vue de Paugam, dans un pays où le système d'assistance est universel et s'appuie sur les principes de citoyenneté et de justice sociale, les conceptions sociales face à la pauvreté ne seront pas les mêmes que dans une société où le système est résiduel et basé sur l'autonomie et la responsabilisation individuelle (2005, p. 73). Cela signifie que l'orientation et les principes sur lesquels se fonde le système de protection sociale ont un impact sur les

représentations sociales. En somme, les représentations de la société envers la pauvreté sont en perpétuelle transformation en fonction du système de valeurs, des facteurs structurels et conjoncturels et du type de système d'assistance de la société dans laquelle elles évoluent (Paugam, 2005, p. 72).

### **1.6.1 Pauvreté : Définitions et mesures**

Il existe différentes façons de définir et de mesurer la pauvreté qui découlent des représentations sociales à l'égard de la pauvreté. Plusieurs méthodes sont utilisées afin de calculer le faible revenu et de rendre compte de la situation de la pauvreté au Québec qui varient selon le type de mesure de pauvreté, qu'il soit absolu ou relatif. Premièrement, la mesure absolue conçoit la pauvreté comme une impossibilité de combler ses besoins essentiels et détermine un seuil normatif à partir duquel une personne a suffisamment de revenus pour y arriver. La mesure du panier de consommation est l'une des méthodes employées afin de calculer la pauvreté de façon absolue. Cette méthode consiste à déterminer le prix d'un panier de biens et services fondamentaux tels que le logement, la nourriture, l'habillement et le transport. Cette mesure comprend également d'autres biens et services jugés essentiels, dont des activités de loisir minimales et des soins personnels (RHDSC, 2003, p. 3).

La mesure du panier de base entreprend ensuite de « calculer le montant de revenu nécessaire à un ménage pour subvenir à ses besoins » (Jackson, 2001, p. 6). Selon la mesure du panier de consommation, « une personne est considérée comme ayant un faible revenu si son revenu familial disponible est inférieur au coût des biens et services du panier de consommation dans sa collectivité ou une collectivité de même taille » (RHDSC, 2003, p. 2). Le prix du panier de biens et services de base peut donc, dans cette conception, varier selon le lieu de résidence et la taille de la famille. Cette mesure de pauvreté absolue, contrairement aux méthodes relatives, ne tient pas compte de l'écart au revenu moyen de la population.

Deuxièmement, la pauvreté peut aussi être perçue de manière relative, lorsque la mesure utilisée tient compte de l'inégalité, c'est-à-dire de l'écart entre les personnes qui vivent une situation de pauvreté et les autres membres d'une société (Jackson, 2001, p. 4). La mesure relative, basée sur le revenu, prend en considération la distribution des revenus dans une société afin de déterminer le niveau en dessous duquel l'on considère que les personnes vivent une situation de pauvreté. Ce type de mesure tâche également de « déterminer le nombre et la proportion de personnes et de ménages dont le revenu est inférieur à un pourcentage fixe du niveau de revenu moyen ou médian des ménages de même taille et composition » (RHDSC, 2003, p. 1).

À titre d'exemple, la mesure de faible revenu définit le faible revenu comme étant un revenu qui se situe nettement en deçà de la moyenne de l'ensemble de la population (Jackson, 2001, p. 6). Afin de mesurer le faible revenu, cette mesure relative calcule « la moitié du revenu brut médian » en tenant compte de la taille et de l'âge des membres de la famille (Jackson, 2001, p. 19). Statistique Canada estime, selon cette méthode, que le seuil de faible revenu s'établit à 50% de la moyenne du revenu des ménages canadiens. La mesure de faible revenu est relative, étant donné qu'elle prend en considération les variations dans la proportion du revenu moyen dédié aux besoins fondamentaux, « qu'elle repose sur la possibilité que ce qui constitue un niveau de vie acceptable change avec le temps et sur le fait qu'un revenu inférieur à la moyenne [...] signifie une exclusion de la vie normale en société » (Jean, 2001, p. 335).

La méthode des seuils de faible revenu est elle aussi une mesure relative. Même si les pays ont principalement recours à la mesure de faible revenu afin d'effectuer des comparaisons internationales, la méthode des seuils de faible revenu est de loin la plus connue et la plus utilisée au Canada. Elle consiste à établir des seuils en dessous desquels Statistique Canada considère que les personnes vivent dans une situation précaire. Ces seuils sont basés sur la proportion du revenu que les personnes consacrent à la satisfaction de leurs besoins essentiels. Cette approche se fonde sur les besoins et les revenus des personnes et des familles par rapport à l'ensemble des

ménages. En effet, si les ménages versent 20% de plus de leur revenu que la moyenne des ménages canadiens pour répondre à leurs besoins fondamentaux, alors ils vivent sous le seuil de faible revenu (CNBES, 2000, p. 4).

Troisièmement, la pauvreté peut être perçue de façon multidimensionnelle. Selon cette façon de concevoir la pauvreté, les personnes et les familles ayant un revenu à la fois sous le seuil de pauvreté et faible par rapport au reste de la société qui ne leur permet pas de combler leurs besoins de base ni de s'adonner à des activités qui permettent la participation sociale sont considérées comme vivant une situation de pauvreté. Dans cette perspective, la pauvreté implique non seulement avoir un faible revenu, mais aussi être confronté à une multitude d'obstacles sur le plan sociopolitique.

Le Conseil canadien de développement social considère à ce propos que « d'être pauvre, c'est être à l'écart de l'ensemble de la société et exclu des ressources, chances et des sources de bien-être subjectives et objectives qui sont facilement à la portée des autres » (Jackson, 2001, p. 4). McAll aborde quant à lui la pauvreté en termes de rapports sociaux d'exclusion et d'inégalité (1995, p. 81). Il affirme qu'en plus de vivre de l'exclusion et de devoir faire face à de multiples barrières, les personnes pauvres risquent de se retrouver dans un espace de non-citoyenneté d'où il est difficile de sortir (McAll, 1995, p. 91). Castel (2001) estime aussi que la pauvreté va au-delà de la dimension économique. L'auteur met de l'avant le concept de désaffiliation plutôt que celui d'exclusion afin de rendre compte de l'aspect dynamique de la situation des personnes vulnérables (Castel, 2001, p. 19). Selon Castel, l'effritement du lien social et la crise de la société salariale, ne garantissant plus aux travailleurs un statut ni une protection contre certains risques, entraînent un processus de désaffiliation sociale (2001, p. 621).

Pour Sen (2000), l'analyse de la problématique de la pauvreté ne peut se limiter au concept de faible revenu. En effet, « la pauvreté doit être perçue comme un déficit

de capacités de base permettant d'atteindre certains niveaux minimalement acceptables » (Sen, 2000, p. 159). En plus des besoins élémentaires, l'auteur soutient que la pauvreté implique également des difficultés au niveau social, « comme prendre part à la vie de la communauté, pouvoir se montrer en public sans honte, etc. » (Sen, 2000, p. 159). Bédard (1998) ajoute qu'un certain nombre de personnes ayant une situation financière précaire vivent de la détresse sociale. Les personnes et les familles touchées par cette problématique éprouvent des sentiments de honte et d'impuissance face à leur situation et vivent un processus d'isolement social. Pour Bédard, la détresse sociale renvoie à une fermeture des fenêtres sociales qui donnent normalement accès aux ressources de la société. Cette problématique origine du fonctionnement global de la société et d'une mauvaise redistribution des richesses et des « moyens d'accès à ces richesses » (Bédard, 1998, p. 22).

Dans cette perspective, la pauvreté est considérée comme une problématique complexe qui dépasse le manque de ressources financières. Plusieurs de ces chercheurs s'entendent pour dire que le problème de la pauvreté vient rarement seul : il est généralement accompagné d'autres problématiques sociales, dont un manque d'accessibilité aux ressources (au niveau du logement, de la nourriture, de l'éducation et de la santé), un faible statut socioéconomique, une faible reconnaissance sociale, une participation citoyenne limitée, l'exclusion sociale, l'isolement social et une fragilisation des liens sociaux.

### **1.7 Un cadre théorique interactif**

Le cadre théorique privilégié par cette recherche conçoit les relations entre les représentations sociales et les politiques publiques comme étant interactives. Selon cette vision, les représentations influencent l'élaboration des politiques sociales et les politiques publiques façonnent à leur tour les représentations (Jobert et Muller, 1987). Jobert et Muller soutiennent que les politiques publiques sont conçues à partir d'un référentiel, selon les représentations des acteurs-clés à l'égard de la situation problématique sur laquelle ils veulent agir (Jobert et Muller, 1987, p. 52).

Les politiques sociales, en tant que mode d'organisation de la société, peuvent elles aussi avoir un impact sur les représentations sociales. Les politiques implantées par l'État agissent sur les systèmes de croyances et de valeurs, les images collectives, ainsi que sur les façons dont la société perçoit certaines problématiques sociales et les personnes qui les vivent. Les politiques publiques sont, dans cette optique, considérées à la fois comme le produit des représentations et producteurs de représentations. En définitive, l'approche selon laquelle les représentations sociales et les arrangements sociaux institutionnels (tels que le système d'aide sociale et les services publics) s'influencent mutuellement est adoptée dans le cadre de cette recherche.

La dynamique entre l'évolution des représentations et des politiques sociales est, selon Muller et Surel, également liée au contexte socioéconomique (1998, p. 138). En effet, un changement dans le contexte, tel que le renversement de la proportion des prestataires aptes et inaptes au travail survenu dans les années 1980 et 1990, implique de nouvelles catégorisations qui ne cadrent plus dans le système d'interprétation collectif. Si les acteurs impliqués perçoivent ces nouvelles catégorisations comme étant problématiques, ces dernières peuvent entraîner des transformations dans le système de représentations sociales, afin que leurs représentations soient plus adaptées à cette réalité (Muller et Surel, 1998, p. 138). Puis les représentations peuvent venir modifier les politiques sociales, lorsque celles-ci ne correspondent plus à ces nouvelles représentations. À l'inverse, lorsqu'un gouvernement renouvelle par exemple l'orientation d'une politique sociale afin de s'ajuster aux changements survenus dans le contexte socioéconomique, cela peut également avoir un impact sur les représentations de la population.

Le processus d'édification des politiques sociales est intimement relié à l'action des groupes sociaux engagés dans ce processus, ainsi qu'à leur capacité à se mobiliser, à prendre la parole et « à produire des discours concurrents » (Muller et Surel, 1998, p. 79). Notons à cet effet que certains acteurs-clés jouent un rôle décisif lors de la construction d'une politique publique. En effet, ces acteurs exercent une influence

considérable sur les représentations à la base de cette politique : ils participent à la transformation des perceptions de la société face à une problématique. Jobert et Muller, qui qualifient ces acteurs-clés de médiateurs, affirment que ceux-ci contribuent à façonner le référentiel d'une politique sociale (1987, p. 71).

### 1.8 Les coalitions plaidantes

Le cadre cognitiviste est enrichi de la théorie des « coalitions plaidantes » (*the advocacy coalition framework*), élaborée par Sabatier et Jenkins-Smith (1993 et 1999). Cette théorie, utilisée comme cadre conceptuel dans la thèse de Gauthier (2006), analyse les systèmes de représentations des acteurs impliqués dans le processus de conception des politiques publiques. Selon Sabatier et Jenkins-Smith, une « coalition plaidante » se forme lorsque des acteurs provenant de diverses organisations ayant des systèmes de croyances et des intérêts semblables se regroupent et agissent en concertation afin d'influencer les politiques publiques (1993, p. 5).

Le système de croyances est l'élément central sur lequel repose cette alliance d'acteurs. En effet, celui-ci guide les coalitions dans la détermination des objectifs et des problèmes qu'ils jugent prioritaires et des systèmes explicatifs qu'ils veulent explorer. Les coalitions tentent ensuite de cibler les institutions gouvernementales les plus disposées à entendre leurs revendications, c'est-à-dire les institutions les plus susceptibles de partager leurs systèmes de croyances ou du moins les plus réceptives à leur point de vue (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993, p. 41). Plusieurs de ces coalitions n'hésitent pas à prendre la parole et faire pression sur l'État afin que leurs propres systèmes de croyances soient inscrits dans les politiques publiques (Gauthier, 2006, p. 7).

L'évolution des politiques sociales est jalonnée de luttes de pouvoir et de rapports de force. Le parti politique au pouvoir et les idéologies qu'il défend, ainsi que les alliances de ce parti avec certains groupes sociaux, sont tous des facteurs qui exercent une influence sur les représentations que l'État a face à différentes problématiques et

aux dispositifs qu'il va adopter afin de les combattre. En continuité avec la théorie des « coalitions plaidantes », nous postulons que l'histoire des politiques sociales est marquée par des tensions entre les systèmes de croyances et de valeurs, les idées, les principes et les idéologies de divers groupes. En effet, bien que plusieurs représentations soient collectivement partagées par une société, il arrive que des groupes sociaux adoptent leur propre système de représentations. Certaines de ces représentations peuvent à fortiori se trouver en confrontation avec celles partagées par d'autres groupes. Les représentations des acteurs appartenant à une coalition sont d'ailleurs sujettes à entrer en conflit avec celles d'autres coalitions, étant donné les différences au niveau de leurs intérêts, croyances, visions et manières d'interpréter la réalité.

La production des politiques sociales s'inscrit à l'intérieur d'un processus dynamique où les rapports de force et les conflits de pouvoir peuvent entraîner des tensions entre les représentations de divers acteurs. Ces représentations en tension se retrouvent alors dans un espace de négociation à partir duquel les politiques publiques se construisent. Les politiques sociales sont alors considérées comme un espace de synthèse entre des représentations en tension, qui donnent lieu à des représentations négociées.

En somme, cette recherche propose un cadre théorique où les politiques sociales sont conçues comme un espace d'arbitrage pour les représentations en tension. Dans cette perspective, cette recherche met en lumière les systèmes de représentations des acteurs qui ont pris part et réagi aux deux réformes québécoises de l'aide sociale. Elle fait aussi ressortir le lien circulaire qui unit les représentations sociales et les politiques sociales dans le cadre de ces réformes et leurs impacts sur les rapports entre les individus, l'État et la société. C'est donc à partir de cette grille de lecture que nous analysons l'évolution du système d'aide sociale québécois.



## **CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'AIDE SOCIALE**

### **2.1 Le contexte socioéconomique et politique des années 1920 à 1960**

La Loi de l'assistance publique, promulguée en 1921, est la première loi en matière d'aide sociale au Québec. Jusqu'alors, c'est l'Église qui gère des œuvres de charité afin d'aider les plus démunis. L'État, à travers cette loi, n'intervient pas directement auprès des personnes « indigentes », mais soutient ces organismes de bienfaisance. Malgré le fait que l'assistance relève encore largement du domaine privé, cette loi marque un premier pas vers l'intervention de l'État dans le champ social. La Loi de l'assistance publique, même si elle souligne le « caractère public de la pauvreté », réitère que ce sont les personnes inaptes au travail qui méritent d'être assistées et non celles qui sont déclarées aptes au travail (Mayer, 2002, p. 136). L'État adopte, durant les décennies suivantes, quelques lois s'adressant à des catégories de population spécifiques, telles que les mères nécessiteuses, les personnes invalides et les chômeurs. Par contre, à l'exception de ces quelques lois mises en place par l'État visant des groupes-cibles, ce sont surtout les organismes de charité privée qui continuent de prêter assistance aux personnes dans le besoin.

En 1943, le rapport Marsh est publié au Canada. Ce rapport s'inspire en grande partie du rapport Beveridge, publié en Angleterre l'année précédente. Le rapport Beveridge, reposant sur le concept de solidarité, propose un « système intégré de sécurité sociale » universel, qui assure la protection sociale de tous les citoyens (Mayer, 2002, p. 170 et 204). Le rapport Beveridge devient le symbole de la construction de l'État-providence dans plusieurs pays occidentaux. Le rapport canadien Marsh recommande l'instauration d'un système global de sécurité sociale basé sur la notion d'assurance sociale et de multiples « mesures articulées autour du programme d'assurance-chômage » (Mayer, 2002, p. 170). Ces deux rapports s'inscrivent dans le processus de transformation des politiques sociales libérales résiduelles vers des politiques sociales davantage providentialistes. Ils posent en effet les bases de l'édification de l'État-providence.

Alors que l'État canadien commence déjà à être interventionniste durant les années 1950, le Québec accuse un retard de ce côté étant donné les pressions du clergé et des élites traditionnelles afin que la province conserve ses valeurs traditionnelles. Maurice Duplessis, le premier ministre de l'époque, refuse alors que le Québec suive les traces du Canada. Le régime de Duplessis défend ardemment l'État libéral : la responsabilité du bien-être de la population demeure du ressort de la charité privée, alors que l'État garde son rôle traditionnel. La mort de Duplessis en 1959 marque la fin de l'époque de la Grande Noirceur. Le Québec entre alors dans la Révolution tranquille avec l'arrivée au pouvoir de Jean Lesage à la tête du Parti libéral du Québec.

Le passage de l'État libéral à l'État-providence, qui s'opère au Québec durant les années 1960, implique non seulement des bouleversements dans le domaine politique, notamment sur la question du fédéralisme et du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais aussi au niveau des rapports sociaux de force entre les divers acteurs sociaux (Bourque, Duchastel et Beauchemin, 1994, p. 316). Plusieurs changements dans les sphères politique, social et économique se produisent durant cette période. Sur le plan politique, l'appareil étatique québécois est en pleine mutation. L'État et les institutions publiques se laïcisent, puis se modernisent. L'étatisation, à savoir le transfert de diverses responsabilités attribuées auparavant au domaine privé et clérical vers l'État, est l'une des transformations majeures concernant le rôle de l'État qui advient dans les années 1960. L'État prend maintenant en charge le réseau public. Les services publics deviennent universels et plus accessibles.

C'est aussi l'époque des grandes réformes. Le ministre de la Famille et du Bien-être social, Claude Castonguay, entreprend une vaste enquête portant sur les services sociaux et de santé et le bien-être social. Cette Commission d'enquête Castonguay-Nepveu mène à l'instauration du régime public d'assurance-maladie en 1970, ainsi qu'à l'élaboration de la Loi de l'aide sociale. L'État intervient massivement dans le domaine social, entre autres en créant plusieurs infrastructures sociales, dont le

système de santé et d'éducation. D'autres institutions économiques publiques sont implantées, comme Hydro-Québec et la Caisse de dépôt et de placement. Bref, cette période est caractérisée par la mise en place de l'État-providence.

Au niveau socioéconomique, à partir de 1962, le Québec est en pleine période de prospérité économique. Le taux de chômage global au Québec est faible : il est de 5.4% en 1965 selon les données de Statistique Canada. Cette période de croissance engendre une hausse des conditions de travail en général. En revanche, cette croissance ne réussit pas à atteindre la tranche de personnes les plus pauvres de la société; ceux-ci ne profitent donc pas de cet élan économique. De nouveaux problèmes sociaux font surface, dont l'appauvrissement de la classe ouvrière. La famille, les communautés et l'Église, qui prenaient auparavant en charge la gestion des problèmes sociaux, ne sont plus capables de venir en aide à toutes ces personnes démunies. L'État commence alors à intervenir au plan social afin de pallier ces problèmes.

Certaines problématiques, comme celle de la pauvreté, ne sont plus considérées comme des problèmes individuels, mais bien comme des problèmes sociaux qui nécessitent une réponse collective. Les valeurs traditionnelles qui ont jusqu'alors défini le Québec sont socialement remises en question. Un important mouvement étudiant, ouvrier et syndical de contestation s'organise et s'accompagne de plusieurs revendications sociales. Les représentations à la base de ces mouvements sociaux et celles qui ont permis l'institution de l'État-providence contribuent à mettre de l'avant les principes d'égalité, de justice sociale, de citoyenneté, de droits sociaux et de participation sociale des citoyens. Ceux-ci font partie des représentations dominantes de la société québécoise à cette époque. Ces multiples transformations sociales qui caractérisent les années 1960 provoquent un changement au niveau des valeurs, croyances et mentalités de la société, ainsi qu'au sein même de l'État.

Mis sur pied en 1962, le Comité d'étude sur l'assistance publique, aussi appelé le Comité Boucher, propose dans son rapport l'abolition des lois s'adressant à des

populations-cibles au profit d'un seul programme unifié d'aide sociale. Ce rapport prône la « reconnaissance du droit à l'assistance sociale pour toute personne démunie quelle que soit la cause de son indigence » (MMSR, 1987, p. 7). Qu'il suffise de rappeler que jusqu'aux années 1960, les lois à caractère social concernent principalement des problématiques et des clientèles particulières et que ces diverses lois ne font pas partie d'un programme global d'assistance. Mis à part quelques programmes spécifiques, ce n'est pas l'État mais bien les organismes de bienfaisance qui viennent principalement en aide aux personnes pauvres.

Le rapport Boucher a, dans cette optique, un impact considérable sur les principes à la base de la Loi de l'aide sociale. Ce rapport suggère d'abord une prise en charge étatique de l'assistance sociale. Il propose ensuite de mettre de l'avant les principes d'universalité, de justice sociale et d'égalité et d'écarter celui de charité privée. Le rapport recommande enfin de faire de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs prioritaires de l'État. Les orientations proposées par le rapport Boucher sont reprises lors de la réflexion du gouvernement du Québec concernant l'établissement d'une première loi en matière d'aide sociale.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) voit le jour en 1966. À l'intérieur de ce programme à « frais partagés », le gouvernement fédéral s'engage à partager avec les provinces canadiennes les coûts reliés à certains programmes sociaux et services publics d'assistance à la population (Vaillancourt et Thériault, 1997, p. 31). Dans une perspective de lutte contre la pauvreté, le RAPC contribue principalement au financement du régime d'assistance québécois. Ce programme permet une avancée majeure, dans la mesure où il permet d'assurer « le financement public des services sociaux au Canada » (Mayer, 2002, p. 218). Le début des années 1970 se caractérise par la poursuite des grands changements entrepris lors de la Révolution tranquille. Le gouvernement libéral dirigé par Robert Bourassa met sur pied le réseau public de services de santé et de services sociaux, un régime universel, gratuit et accessible à tous. L'implantation de ce réseau de services publics montre que « l'État reconnaît

officiellement sa responsabilité en matière de santé et de bien-être » (Mayer 2002, p. 269). Le gouvernement péquiste, qui prend le pouvoir en 1976, continue dans cette voie et investit massivement dans le domaine de la santé.

## **2.2 La Loi de l'aide sociale**

C'est dans ce contexte de grands changements que naît la Loi de l'aide sociale au Québec en 1969. Cette loi, appliquée en 1970, est basée sur les principes de justice sociale, d'égalité, de dignité, de participation sociale et de citoyenneté, des valeurs qui font partie des représentations dominantes de la société québécoise à cette époque. La Loi de l'aide sociale, aussi connue sous le nom de *Bill 26*, met de l'avant un système d'assistance sociale universel axé sur les besoins et les droits des personnes, qui attribue une aide sociale sans discrimination ni exclusion (Loi de l'aide sociale, article 18, 1969). La loi 26 témoigne d'une volonté gouvernementale de venir en aide aux personnes les plus démunies de la société et de lutter contre la pauvreté.

S'inspirant du rapport Boucher, la Loi de l'aide sociale procède à l'unification des programmes s'adressant aux « personnes nécessiteuses », et ce, peu importe si les bénéficiaires de l'aide sociale sont aptes ou inaptes au travail. L'instauration de ce programme unifié et universel d'aide sociale permet au Québec de se pourvoir d'un véritable filet de sécurité sociale. Ce nouveau système a pour rôle d'offrir aux personnes une protection sociale leur permettant de combler leurs besoins de base. À ce sujet, l'article 3 de cette loi stipule clairement que « L'aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose » (Loi de l'aide sociale, article 3, 1969).

Le « droit à l'aide sociale » est le concept principal autour duquel s'articule le Bill 26. L'État considère en effet le recours à l'aide sociale comme un droit (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 41). Dans cette optique, l'État conçoit alors le système d'aide sociale comme une obligation politique de lutter contre la pauvreté et qu'il a la responsabilité sociale de protéger et de soutenir tous les citoyens. Grâce à l'application

de la loi 26, les problématiques de la pauvreté et du chômage sont maintenant considérées comme des problèmes sociaux sur lesquels la société doit agir. La Loi de l'aide sociale constitue également, selon Mayer, une avancée importante vers « une politique sociale d'ensemble : on passe d'un système catégoriel à un régime universel d'aide à toute personne dans le besoin » (2002, p. 219). Cette loi permet donc la mise en oeuvre d'un système d'assistance sociale universel, qui offre une aide sociale à toutes les personnes dont les ressources ne leur permettent pas de combler leurs besoins essentiels.

Le *Bill 26* met fin à la catégorisation des prestataires selon leur aptitude au travail. Par contre, l'âge des bénéficiaires devient le critère de détermination du montant des allocations. Les jeunes âgés de moins de trente ans ont accès à des prestations moins élevées que les prestataires de plus de trente ans. L'État conçoit également l'aide qu'il apporte aux assistés sociaux comme étant transitoire et répondant à leurs besoins fondamentaux. Dans le cadre de cette première loi en matière d'aide sociale, le retour sur le marché du travail est valorisé, mais les prestataires ne sont pas sanctionnés lorsqu'ils ne trouvent pas d'emploi. Les mesures obligatoires d'insertion à l'emploi ne font donc pas partie de cette loi. La loi 26 tente en fait de concilier le principe de « droit à l'aide sociale » avec celui de l'incitation au travail.

Des amendements à la Loi de l'aide sociale entrent cependant en vigueur en 1974 afin de prendre en considération la réorganisation du régime des allocations familiales. Le gouvernement prend alors la décision de plafonner les prestations d'aide sociale, c'est-à-dire que celles-ci doivent demeurer en deçà du salaire minimum. Cela se fait dans le but d'encourager les prestataires à retourner sur le marché du travail et d'exhorter les travailleurs qui gagnent un faible revenu à y rester. Le régime d'aide sociale met sur pied des mesures afin d'inciter les prestataires à se réinsérer en emploi, tout en conservant la notion de droit social, ainsi que le caractère participatif et universel du système.

Il faut souligner qu'au début des années 1970, les prestataires de l'aide sociale se composent de près de 64% de personnes inaptes au travail (MMSR, 1987, p. 9). La Loi de l'aide sociale est donc établie en fonction du fait que la majorité des prestataires sont inaptes au travail. Cette proportion va subir un renversement majeur à partir des années 1980 et cette nouvelle donnée va grandement influencer l'articulation des réformes subséquentes (voir figure 1 à la page 65).

### **2.3 Le contexte socioéconomique et politique des années 1975 à 1987**

À partir des années 1975, après une expansion économique, l'économie québécoise accuse un ralentissement dû à la crise pétrolière qui engendre de l'inflation et une hausse des taux d'intérêt. Le taux de chômage commence à augmenter et plusieurs personnes en emploi sont confrontées à des gels des salaires. Les années 1980 sont marquées par une période de crise économique. L'État fait face à une crise structurelle de l'endettement public et tente d'y remédier à l'aide de coupures dans le régime de protection sociale (Auclair, 2003, p. 19).

Le marché de l'emploi se transforme : les emplois disponibles sont de plus en plus précaires. La précarisation des emplois se manifeste par la baisse des salaires et des conditions de travail, ainsi que par la montée des emplois atypiques. Les emplois à temps plein avec de bonnes conditions de travail sont en déclin durant les années 1980-90. La société québécoise doit également faire face à des bouleversements dans le domaine technologique, la mondialisation et la libéralisation des marchés. Tel que l'indique le tableau I à la page suivante, le taux de chômage continue de grimper pour atteindre un sommet de 14% en 1983 (MSR, 1996, p. 72). Les inégalités socioéconomiques entre les groupes favorisés et défavorisés s'accroissent. Plusieurs problèmes sociaux, tels que la pauvreté, la violence, la toxicomanie et le suicide, s'aggravent.

**Tableau I : Évolution du taux de chômage au Québec de 1975 à 2006<sup>4</sup>**

| Années | Taux de chômage (%) |
|--------|---------------------|
| 1975   | 8.1                 |
| 1976   | 8.7                 |
| 1977   | 10.3                |
| 1978   | 10.9                |
| 1979   | 9.7                 |
| 1980   | 9.9                 |
| 1981   | 10.5                |
| 1982   | 13.9                |
| 1983   | <b>14.0</b>         |
| 1984   | 12.9                |
| 1985   | 11.9                |
| 1986   | 11.0                |
| 1987   | 10.3                |
| 1988   | 9.4                 |
| 1989   | 9.3                 |
| 1990   | 10.2                |
| 1991   | 12.0                |
| 1992   | 12.8                |
| 1993   | 13.2                |
| 1994   | 12.2                |
| 1995   | 11.3                |
| 1996   | <b>11.9</b>         |
| 1997   | 11.4                |
| 1998   | 10.3                |
| 1999   | 9.3                 |
| 2000   | 8.5                 |
| 2001   | 8.8                 |
| 2002   | 8.6                 |
| 2003   | 9.1                 |
| 2004   | 8.5                 |
| 2005   | 8.3                 |
| 2006   | 8.0                 |

---

<sup>4</sup> Sources : MSR, 1996, p. 72; ISQ, 2007, p. 37; ISQ, 2006, p. 19.



La crise économique, l'augmentation du taux de chômage et de la pauvreté entraînent inévitablement une hausse significative des demandes d'aide sociale. Le nombre de ménages prestataires monte à 416 336 en 1986, comparativement à 187 245 en 1973 (MMSR, 1987, p. 9) (voir tableau II à la page 45). Ce nombre continuera d'ailleurs de grimper pour atteindre 483 100 en 1996 (ISQ, 2006, p. 14). Les prestataires de l'aide sociale sont de plus en plus nombreux et plusieurs bénéficiaires aptes au travail vivent une situation qui nécessite désormais un soutien permanent de l'État. De fait, la durée moyenne de séjour à l'aide sociale s'est allongée.

Les prestataires aptes au travail ne sont souvent pas en mesure de répondre aux exigences que les transformations du marché du travail demandent. L'accroissement du coût de la vie, combiné à cette expansion du nombre de prestataires, provoquent à leur tour une hausse des coûts de fonctionnement du régime d'aide sociale. En effet, les dépenses reliées au système d'assistance essuient une augmentation de 314% entre 1975-1976 et 1988-1989 (MF, 1996a, p. 18-19) (voir tableau IV à la page 61). Somme toute, le contexte socioéconomique difficile des années 1980 est à l'origine de plusieurs décisions gouvernementales, dont des réformes, des restructurations et des coupures dans le secteur public.

La conjoncture économique et la montée du néolibéralisme favorisent l'apparition des premiers signes de remise en question de l'État-providence. Le Québec n'échappe pas à cette crise qui frappe de nombreux pays occidentaux. Plusieurs commencent à se demander si les Québécois ont collectivement la capacité de continuer à supporter les nombreux programmes sociaux mis en place par l'État durant la Révolution tranquille. Le modèle d'État-providence québécois est critiqué : on dénonce l'interventionnisme de l'État, qui entrave l'autonomie des personnes, la bureaucratie, considérée comme étant lourde et inefficace, ainsi que les impôts, jugés comme étant trop élevés. Le « rôle actif de l'État comme agent de régulation des rapports sociaux » est mis en cause, que ce soit dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité du revenu ou de la lutte contre la pauvreté et les inégalités (Lesemann, 2001, p. 13). Selon Denis

Fortin, durant cette période de questionnements, « c'est le programme de l'aide sociale, mis en place en 1969, qui sera l'objet des critiques les plus dures et insistantes et des remises en cause les plus fondamentales » (1990, p. 160). En plus de se questionner sur « la légitimité de l'intervention publique » et sur sa validité (Lesemann, 2001, p. 13), on conteste aussi le rôle de l'État dans la régulation de l'économie, qui laisse peu de place aux initiatives locales et communautaires.

L'État est confronté, durant les années 1980-90, à une crise qui touche simultanément l'économie, le marché de l'emploi et les finances publiques (Ulysse, 2006a, p. 6). Il doit également faire face à la hausse du taux d'inscription à l'aide sociale (voir tableau VI à la page xii), de la pauvreté et des inégalités socioéconomiques. Le modèle québécois entre alors dans une « période de crise et de changement » (Bourque, 2000, p. 186).

La crise vécue par l'État-providence et les nombreux impératifs économiques demandent un réajustement du rôle de l'État et plus globalement une « réactualisation du modèle » québécois (Bourque, 2000, p. 26). Durant cette période de transition, le système sociosanitaire fait non seulement l'objet de compressions budgétaires, mais aussi de transformations (Vaillancourt et Jetté, 1997, p. 26). Les individus, les familles et les acteurs locaux sont invités à jouer un plus grand rôle dans la résolution des problèmes sociaux.

Enfin, les politiques sociales visent de plus en plus des populations ciblées comme étant les plus vulnérables : les familles monoparentales, les jeunes, les femmes, les personnes âgées, etc. Les politiques sociales sont ainsi réorientées afin de diminuer le coût des programmes sociaux : l'État met peu à peu de côté les politiques sociales universelles pour se tourner vers des programmes plus restrictifs, visant des populations-cibles. Malgré les bouleversements que vit le modèle québécois, Bourque affirme que la vision néolibérale et marchande favorisant l'absence de l'État dans le domaine économique et la privatisation des services publics et des sociétés d'État est

rapidement mise au rancart (2000, p. 114). C'est plutôt une conception plus modérée qui tente de concilier une intervention de l'État plus efficace et de nouveaux modèles de gestion tenant compte des contraintes économiques qui est mise de l'avant.

### 2.3.1 Le cas américain

La situation précédemment élaborée n'est pas spécifique au Québec. Au niveau international, les pays occidentaux sont aux prises avec une « crise structurelle du capitalisme » au cours des années 1980 (Mayer, 2002, p. 331). Les transformations de l'économie mondiale suscitent des changements tant au niveau des représentations sociales qu'au niveau des politiques publiques. À partir des années 1980, le néolibéralisme fait une percée dans les pays capitalistes. Afin de comprendre les réformes québécoises de l'aide sociale dans un contexte international, prenons le cas américain. Durant les années 1980, l'idéologie néolibérale prend de plus en plus d'ampleur aux États-Unis et devient partagée par une partie de la société américaine. Les programmes d'aide sociale n'échappent pas à cette nouvelle orientation néolibérale. Cette idéologie met de l'avant la logique de *workfare*.

Le concept de *workfare* provient de la contraction de l'expression anglophone *work for welfare*, qui signifie qu'il faut travailler pour obtenir une prestation d'aide sociale (Dufour, Boismenu et Noël, 2003, p. 12). Le *workfare* repose sur le concept de travail obligatoire, qui oblige les prestataires à travailler en échange de leur allocation. Dufour, Boismenu et Noël notent « l'introduction de logiques de contrepartie dans les programmes qui visent les personnes sans emploi » (2003, p. 9). Les mesures de contrepartie désignent une série de conditions auxquelles les prestataires doivent répondre afin d'avoir droit à leur prestation. Dans cette optique, l'accès à l'aide sociale devient conditionnel à un certain nombre d'exigences. L'effort, le mérite et les obligations demandées aux prestataires sont à la base des programmes de *workfare*. Bref, les prestataires de l'aide sociale, dans cette logique, doivent obligatoirement travailler afin de mériter leur prestation.

Dans une perspective plus globale, l'objectif premier d'un système d'aide sociale fondé sur le *workfare* est de lutter contre la dépendance des prestataires envers l'État et non de lutter contre la pauvreté comme telle (Morel, 2002, p. 9). Le *workfare* a également pour but d'inciter les personnes à retourner sur le marché de l'emploi. Cela se traduit souvent par la participation des prestataires à des mesures d'employabilité. Les programmes basés sur le *workfare* tentent généralement de créer des liens plus étroits entre le régime d'aide sociale et le marché du travail. Le travail y est aussi très valorisé : il permet entre autres d'accéder à l'autonomie individuelle et financière. L'État, dans cette approche, semble croire que le retour sur le marché de l'emploi est tellement crucial qu'il doit s'effectuer à n'importe quel prix, et ce, même si cela mène à des emplois précaires.

Dans le but de réduire les coûts reliés au système d'aide sociale, les programmes de *workfare* visent à réduire le taux d'inscription à l'aide sociale en restreignant les entrées à l'aide sociale et en accroissant les sorties vers le marché du travail (Morel, 2002, p. 9). Toujours dans le but de restreindre les coûts du régime, ces types de programmes sont généralement ciblés vers les personnes les plus démunies. En effet, « ces programmes sont jugés efficaces [par les partisans du *workfare*] s'ils sont dirigés vers "ceux qui en ont vraiment besoin" » (Dufour, Boismenu et Noël, 2003, p. 23). À l'intérieur des programmes de *workfare*, les prestataires doivent jouer un rôle actif dans leur processus de réinsertion au marché du travail afin de recouvrer leur autonomie individuelle et de se responsabiliser.

Le *workfare* marque une mutation dans les représentations sociales face aux personnes pauvres. « These programs provide a moral platform for the state to condemn the poor as lazy, dependent, and unworthy and promote the belief that work will transform the poor into moral citizens who are independent and industrious » (Little et Marks, 2006, p. 20). Les individus sont ainsi considérés comme étant responsables de leur situation par un ensemble de comportements pathogènes que l'on doit contrer afin de restaurer le sens moral et l'éthique du travail. En plus d'instaurer

un processus de moralisation et d'individualisation de la pauvreté, la logique de *workfare* implique une remarchandisation des rapports sociaux. Dans cette optique, la participation au marché est nécessaire afin d'acquérir les droits sociaux et de citoyenneté.

Les auteurs américains Murray (1984) et Mead (1986) font partie des théoriciens conservateurs qui ont remis la notion de *workfare* à l'ordre du jour dans les programmes d'aide sociale aux États-Unis. Brièvement, l'idéologie conservatrice met l'accent sur le rôle de la famille, les valeurs traditionnelles, ainsi que sur l'obligation de travailler. Charles Murray est l'un des auteurs dont le discours a eu le plus d'impact sur la transformation des politiques sociales américaines durant les années 1980.

Murray et Mead formulent de nombreuses attaques contre le système de sécurité sociale américain basé sur le *welfare state* (État-providence). Selon eux, les politiques sociales conçues à l'époque du *welfare state* ont été développées *pour* les personnes pauvres *par* l'État. Ces deux auteurs considèrent que l'intervention de l'État auprès des personnes pauvres à travers le système public cause plusieurs effets néfastes. En plus de contribuer à affaiblir l'éthique du travail, elle entraîne la déresponsabilisation et la stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale et la dépendance envers l'État. Bref, Murray et Mead, en condamnant l'État-providence, proposent littéralement de « transformer le *welfare* en *workfare* » (Lesemann et Ulysse, 1995, p. 56).

Mead dénonce les programmes de *welfare state* qui accordent des droits aux prestataires sans rien ne leur demander en retour (1986, p. 2). Pour lui, travailler fait partie des obligations que toutes les personnes doivent remplir envers la société (Mead, 1986, p. 241). Étant donné cette obligation de travailler, il est légitime selon Mead de demander aux personnes qui ne travaillent pas de faire des efforts afin de mériter le droit d'être assisté. Murray accorde lui aussi beaucoup d'importance au principe selon lequel les personnes obtiennent ce qu'elles méritent (1984, p. 197). Celui-ci croit en effet que certains groupes d'individus méritent plus que d'autres

d'être aidés. À cet égard, Murray se demande pourquoi faudrait-il redistribuer de l'argent à des personnes qui ont la capacité de travailler (prestataires aptes au travail), mais qui ne veulent pas travailler ou du moins faire des efforts pour y arriver (1984, p. 197-198)?

À l'instar de Murray, Mead juge que les programmes d'aide sociale plus directifs et répressifs qui contiennent des obligations et des exigences sont plus susceptibles d'avoir du succès que les programmes permissifs (Mead, 1986, p. 1). Ce dernier propose un système où se conjuguent les droits et les obligations des prestataires, car il considère que les individus les plus démunis ont besoin autant d'obligations que de droits. (Mead, 1986, p. 17). Selon Mead, la mise sur pied de ce système, basé sur le concept de *workfare*, permettrait aux personnes pauvres de s'acquitter de « leur obligation sociale de travailler » (Lesemann et Ulysse, 1995, p. 57).

Murray va même jusqu'à proposer l'abolition de l'ensemble des programmes d'aide sociale et de soutien au revenu.

« The proposed program, our final and most ambitious thought experiment, consists of scrapping the entire federal welfare and income-support structure for working-aged persons [...] It would leave the working-aged person with no recourse whatsoever except the job market, family members, friends, and public or private locally funded services » (Murray, 1984, 227-228).

L'auteur avance que la suppression du programme de sécurité sociale américain astreindrait les personnes pauvres à travailler et à se débrouiller par eux-mêmes, sans dépendre du soutien de l'État, ce qui leur permettrait de regagner leur autonomie financière et leur statut social. Il se positionne également en faveur d'une diminution radicale de l'intervention de l'État dans le domaine socioéconomique. Murray suggère que les personnes extrêmement démunies se tournent plutôt vers leur famille, les services locaux et les organismes de charité privée afin de subvenir à leurs besoins.

Il faut reconnaître que le contexte américain des années 1980 est favorable à l'émergence de telles représentations. Les finances publiques américaines sont en piteux état, les programmes de lutte contre la pauvreté n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs et le libéralisme économique, la liberté individuelle et l'idéologie de marché effectuent un retour en force. Ces facteurs contextuels, qui se conjuguent mal avec l'intervention massive de l'État, permettent à l'idéologie conservatrice de faire surface aux États-Unis. Celle-ci influence alors les représentations sociales de la société américaine, ainsi que de nombreuses politiques sociales.

Le discours de Murray et Mead se situe dans le courant de remise en question de l'État-providence qui favorise le désengagement de l'État au profit de la logique de marché. Il s'inscrit donc dans une logique de remarchandisation, où le statut de citoyen s'acquiert obligatoirement et uniquement par la présence sur le marché. En somme, la montée de l'idéologie conservatrice aux États-Unis témoigne d'un bouleversement dans la façon d'aborder la problématique de la pauvreté et de percevoir les personnes en situation de pauvreté (Lesemann et Ulysse, 1995, p. 57).

Le président américain Ronald Reagan est influencé par ce discours dans les années 1980. Pour ce républicain, qui est élu président des États-Unis en 1980, la lourdeur de l'appareil étatique pose problème : il réduit alors au minimum l'intervention de l'État notamment au niveau de l'aide gouvernementale accordée aux personnes pauvres. Sous l'administration Reagan, c'est l'ère de la décentralisation : ce n'est plus le gouvernement fédéral qui gère les mesures d'aide sociale, ce sont plutôt les différents États et les collectivités qui en ont la responsabilité. L'État américain délègue aussi ses responsabilités sociales vers les communautés locales et le marché. Pour Reagan, « l'aide gouvernementale n'était pas nécessaire puisque l'esprit d'entreprise privée réglerait le problème de la pauvreté » (Zinn, 2002, p. 649).

L'État américain divise les personnes pauvres en deux catégories : les prestataires de l'aide sociale et les travailleurs pauvres. Dans les conceptions gouvernementales,

les prestataires dépendent de l'aide de l'État tandis que les travailleurs font les efforts nécessaires afin d'accroître leur autonomie. À l'intérieur même du bassin de prestataires, Reagan fait la nette distinction entre deux catégories de prestataires : les inaptes et les aptes au travail. Le premier groupe, selon l'administration Reagan, mérite le soutien de l'État. Quant au second groupe, le gouvernement envisage sérieusement que ceux-ci soient graduellement exclus du régime d'aide sociale et « renvoyés au marché du travail, sans que l'État ait à se préoccuper de leur formation, de leur placement et encore moins de créer des emplois » (Lesemann, 1988, p. 115).

Ce dessein s'inscrit donc dans un cadre plus global de désinvestissement de l'État-providence au profit de l'introduction de la logique de marché dans le système d'aide sociale. Bref, sous Reagan, seules les personnes ayant des incapacités majeures au travail et/ou vivant dans une situation d'extrême pauvreté peuvent être soutenues par l'État à travers le régime d'assistance sociale. Les coupures dans les programmes sociaux, combinées aux réductions fiscales qui profitent aux plus riches, marquent une rupture avec le *welfare state*, le principe de justice sociale et les objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités, qui étaient à la base des programmes de sécurité sociale américains antérieurs.

Ces changements dans les politiques sociales marquent également une modification dans les représentations sociales américaines face aux personnes en situation de pauvreté et à la problématique de la pauvreté. De 1930 à 1970, la pauvreté est perçue comme un problème social qui nécessite un soutien de l'État. L'aide étatique est alors conçue comme un droit. À partir des années 1980, ce système de représentations fait place à d'autres conceptions basées sur les obligations des prestataires et leur responsabilité individuelle, où les personnes sont considérées comme responsables de leur situation de non-emploi ou de pauvreté. Par conséquent, le système d'aide sociale américain se trouve modifié par l'émergence de ces nouvelles représentations.



## 2.4 La première réforme de la sécurité du revenu

Le Québec s'inscrit dans une mouvance internationale qui inspire les deux réformes de l'aide sociale. Certains groupes, qui prônent des principes appartenant à l'idéologie néolibérale, font pression afin de faire changer l'orientation du système d'aide sociale. Par contre, il est possible de constater dans les sections suivantes que plusieurs acteurs et chercheurs ayant d'autres systèmes de représentations se positionnent contre la mise en place de cette forme d'assistance.

Après avoir pris le pouvoir en 1985, le gouvernement libéral mené par Robert Bourassa met en place une *politique intégrée de la sécurité du revenu*, qui consiste à regrouper les mesures et services offerts aux personnes en emploi et ceux qui s'adressent aux prestataires de l'aide sociale. Pierre Paradis, le ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, rédige et dépose en 1987 le document *Pour une politique de sécurité du revenu*, qui sert de base à la première réforme de l'aide sociale. Cette réforme s'inscrit d'ailleurs à l'intérieur de la *politique intégrée de la sécurité du revenu*. André Bourbeau remplace Pierre Paradis à la tête de ce ministère en juin 1988 et procède à l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu en décembre de la même année et à son application en août 1989.

Tout comme les autres pays occidentaux, le Québec fait face à des défis de taille. Lors de la première réforme de la sécurité du revenu, étant donné le contexte économique, l'aide gouvernementale devient permanente pour plusieurs prestataires. La situation est particulièrement difficile pour les prestataires aptes au travail. En effet, comme le révèle le tableau II à la page suivante, le nombre de ménages prestataires sans contraintes au travail n'est que de 209 548 en 1971, alors qu'il s'élève à 390 366 en 1987 (MMSR, 1987, p. 9).

**Tableau II : Évolution du nombre de ménages prestataires de  
l'aide sociale de 1971 à 2006<sup>5</sup>**

| <b>Année</b> | <b>Nombre de ménages<br/>prestataires</b> |
|--------------|---|
| 1971         | <b>209 548</b>                            |
| 1972         | 207 485                                   |
| 1973         | 187 245                                   |
| 1974         | 179 897                                   |
| 1975         | 197 545                                   |
| 1976         | 218 655                                   |
| 1977         | 235 101                                   |
| 1978         | 246 745                                   |
| 1979         | 258 748                                   |
| 1980         | 285 087                                   |
| 1981         | 302 313                                   |
| 1982         | 325 456                                   |
| 1983         | 396 997                                   |
| 1984         | 415 413                                   |
| 1985         | 425 413                                   |
| 1986         | 416 336                                   |
| 1987         | <b>390 366</b>                            |
| 1988         | 357 868                                   |
| 1989         | 340 679                                   |
| 1990         | 343 873                                   |
| 1991         | 366 215                                   |
| 1992         | 413 387                                   |
| 1993         | 450 675                                   |
| 1994         | 472 939                                   |
| 1995         | 479 381                                   |
| 1996         | <b>483 100</b>                            |
| 1997         | 470 375                                   |
| 1998         | 439 250                                   |
| 1999         | 410 554                                   |
| 2000         | 391 863                                   |
| 2001         | 371 282                                   |
| 2002         | 365 614                                   |
| 2003         | 359 305                                   |
| 2004         | 354 624                                   |
| 2005         | <b>348 700</b>                            |
| 2006         | 343 337                                   |

<sup>5</sup> Sources : MMSR, 1987, p. 9; MSR, 1996, p. 72; MESS, 2006, p. 1; ISQ, 2006, p. 16.

De plus, un nouveau phénomène se dessine : le « renversement du profil des prestataires du régime d'aide sociale » (Morel, 2002, p. 43). Les proportions de prestataires aptes et inaptes au travail sont complètement inversées : les ménages considérés comme étant aptes au travail forment dorénavant le groupe majoritaire à la sécurité du revenu, représentant 73.4% de l'ensemble des ménages prestataires en 1987, comparativement à 36.4% en 1971 (MMSR, 1987, p. 9) (voir tableau V à la page 64 et figure I à la page 65). Le système d'assistance sociale doit s'adapter à cette inversion du profil des assistés sociaux, car celui-ci n'a pas été initialement conçu pour répondre aux besoins d'une majorité de prestataires aptes au travail. Bref, en cette période de récession économique, on assiste à une augmentation du nombre de prestataires de l'aide sociale, une hausse importante de la proportion des prestataires aptes au travail, ainsi qu'un accroissement des coûts reliés au programme d'aide sociale (voir tableau IV à la page 61).

En plus de tenir compte de ces nouvelles données concernant le régime d'aide sociale, le gouvernement affirme la nécessité d'adapter le régime aux nombreux changements socioéconomiques qu'a vécu le Québec durant les dernières décennies. L'État réagit à la situation en adoptant la Loi sur la sécurité du revenu en 1988, dont les objectifs sont de lutter contre la pauvreté et la dépendance face au système d'assistance sociale et de favoriser le retour à l'emploi des prestataires. Cette première réforme de la sécurité du revenu repose principalement sur le développement de l'employabilité des prestataires aptes au travail. L'employabilité désigne ici l'acquisition de compétences et de qualifications qui correspondent aux exigences du marché de l'emploi (Dufour, Boismenu et Noël, 2003, p. 21).

L'État, avec cette réforme, applique le principe d'équité entre les prestataires et les travailleurs à faible salaire, en maintenant un écart entre l'allocation accordée aux bénéficiaires et le salaire minimum. L'État, dans le document *Pour une politique de sécurité du revenu*, trouve important de souligner que « les prestations d'aide sociale et l'ensemble des avantages reliés au programme d'aide sociale ne doivent, pour aucun

motif, être supérieurs aux revenus des travailleurs au salaire minimum » (MMSR, 1987, p. 19).

De plus, avec l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu, aussi appelée la loi 37, l'État considère le recours à la sécurité du revenu comme une solution de dernière instance, « c'est-à-dire qu'un particulier ou une famille doit avoir épuisé toutes ses ressources et avoir utilisé toutes les autres formes d'aide avant de faire appel à l'assistance sociale » (MMSR, 1987, p. 19). Tant dans le document de consultation émis par le ministre Paradis que dans la loi 37, l'État soutient à plusieurs reprises que le programme de la sécurité du revenu est une « aide de dernier recours ». Pour l'État, l'aide offerte par celui-ci doit rester « minimale et temporaire » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 43).

La première réforme de la sécurité du revenu souligne, pour Vaillancourt, « la fin de l'aide sociale unifiée. Le programme est fragmenté en divers programmes » (1997, p. 10-11). En fait, la loi 37 met en place trois programmes distincts : le SOFI (Soutien financier), s'adressant aux prestataires inaptes au travail, le programme APPORT (Aide aux parents pour leurs revenus de travail), ciblant les familles de travailleurs à faible revenu et le programme APTE (Actions positives pour le travail et l'emploi), visant les prestataires aptes au travail. Le programme APPORT procure aux familles à petit revenu un supplément de revenu de travail afin de les encourager à rester sur le marché du travail ou à l'intégrer. Ce programme vient remplacer le programme SUPRET (Supplément de revenu pour travailleurs), instauré en 1979, qui offrait une allocation à tous les travailleurs à petit salaire. Contrairement au programme SUPRET, le programme APPORT s'adresse uniquement aux travailleurs à faible revenu ayant des enfants.

Le programme APTE, quant à lui, fournit un support financier aux prestataires aptes à l'emploi. Afin d'avoir accès à ce soutien, les prestataires doivent respecter les exigences du programme. L'État souhaite, avec le programme APTE, développer

l'employabilité des bénéficiaires par la mise en place de multiples mesures leur permettant d'acquérir les aptitudes et qualifications exigées par les emplois disponibles sur le marché du travail (MMSR, 1987, p. 25). Il affirme également que « c'est un devoir fondamental de l'État à offrir à ces personnes un soutien financier minimum et surtout des moyens concrets leur permettant de trouver un travail et de recouvrer leur autonomie financière » (MMSR, 1987, p. 25).

L'État met donc place une série de dispositifs afin d'inciter les prestataires à effectuer un retour à l'emploi. En articulant cette réforme, l'État perçoit son rôle comme étant celui d'offrir un support minimal aux prestataires afin que ceux-ci retournent le plus rapidement possible sur le marché de l'emploi. Il considère, dans cette optique, que le travail est la voie ultime pour atteindre l'autonomie financière.

Avec l'instauration de ces programmes, l'État propose une restructuration du régime d'aide sociale en fonction de l'aptitude au travail (Morel, 2002, p. 44). L'État fait désormais la distinction entre les prestataires aptes et inaptes au travail. L'État mentionne à cet effet dans la loi 37 que ces deux catégories de bénéficiaires n'ont pas les mêmes besoins, étant donné qu'ils vivent des situations bien différentes. Par conséquent, les personnes inaptes « ne devraient pas être traitées de la même façon » que les prestataires aptes au travail (MMSR, 1987, p. 13). Les bénéficiaires inaptes au travail se voient offrir une aide plus généreuse, tandis que les prestataires aptes au travail doivent accroître leur employabilité (Gauthier, 2006, p. 108).

Dans cette perspective, ce n'est plus l'âge des prestataires qui détermine le montant de la prestation, comme le faisait la Loi de l'aide sociale, mais bien leur disponibilité et leur participation à des programmes d'employabilité. L'État fixe « des barèmes variables selon la disponibilité ou la volonté de s'engager dans ces programmes de formation » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 45). Le tableau III montre que cette nouvelle structure de barèmes s'appuie sur les facteurs de participation et de disponibilité. Cette réarticulation du régime d'aide sociale réintroduit non seulement la

notion de catégorisation entre les prestataires inaptes et aptes au travail, mais inclut aussi une hiérarchisation des barèmes de prestations à l'intérieur de la catégorie des prestataires aptes au travail.

**Tableau III : Barèmes de prestations d'aide sociale  
selon l'aptitude au travail en 1989<sup>6</sup>**

| <b>Catégories de bénéficiaires</b> | <b>Montant des prestations mensuelles<br/>pour une personne seule (\$)</b> |
|------------------------------------|--|
| - Bénéficiaires inaptes au travail | 585  |
| - Bénéficiaires aptes au travail : | -  |
| . participants                     | 520  |
| . non-disponibles                  | 460  |
| . disponibles                      | 420  |
| . non-participants                 | 405  |

Les prestataires aptes au travail sont confrontés à l'obligation de prendre part à des mesures d'employabilité, sans quoi ils s'exposent à des sanctions. Il est de la responsabilité des prestataires aptes à amorcer des démarches pour se trouver un emploi ou de le conserver s'ils en occupent un. Dans les cas où des prestataires refusent d'occuper un emploi ou bien de participer à des mesures d'employabilité « sans raison valable », la loi 37 prévoit la réduction de leur prestation (MMSR, 1987, p. 30). Soulignons que, dans les faits, les coupures dans les prestations ne se sont pas véritablement matérialisées.

<sup>6</sup> Source : MMSR, 1987, p. 28 et 23.

Ce tableau résume les principales catégories de barèmes de prestations, car il existe en fait plus de soixante-dix combinaisons de barèmes possibles dans le régime d'aide sociale à partir de 1989, ce qui en fait un système très complexe.

L'État vise deux objectifs en mettant sur pied le programme APTE : le retour à l'emploi des prestataires aptes au travail et la diminution de leur dépendance face au régime d'aide sociale. Pour ce qui est du retour à l'emploi, celui-ci devient rapidement l'objectif prioritaire du programme de la sécurité du revenu. Pour y arriver, l'État met l'accent, dans cette première réforme, sur le développement de l'employabilité des prestataires aptes au travail. Il perçoit son rôle comme un appui aux efforts individuels des personnes afin d'accéder au marché de l'emploi et d'y demeurer (MMSR, 1987, p. 25).

La réforme remplace les mesures passives, privilégiées par l'État en 1969, par des mesures actives, où les personnes doivent s'impliquer dans leurs démarches de réinsertion. Les mesures actives permettent, selon l'État, de réduire la dépendance des personnes envers l'aide étatique. Elles contribuent aussi à la responsabilisation des prestataires et à leur prise en charge individuelle. L'État souhaite par-dessus tout que le passage par le régime d'aide sociale ne soit plus perçu comme un moment d'inactivité, mais bien comme une période de préparation à l'emploi, où sont développées des aptitudes et des ressources nécessaires à la réintégration au marché de l'emploi (MMSR, 1987, p. 19). Dufour, Boismenu et Noël sont d'avis que l'État a opté dans cette réforme pour « des mesures actives privilégiant une forme de contrepartie » notamment en raison de l'augmentation des coûts reliés au régime d'assistance sociale et de la volonté gouvernementale de réduire les dépenses publiques (2003, p. 13).

#### **2.4.1 De nouvelles représentations de la pauvreté**

La première réforme de la sécurité du revenu reflète une transformation de la philosophie de l'État face à son rôle auprès des personnes pauvres. En soutenant que « l'État ne peut se substituer à l'initiative personnelle. Le bénéficiaire doit donc assumer la responsabilité de son intégration au marché du travail », l'État considère que les prestataires aptes au travail ont la responsabilité individuelle de se trouver un emploi (MMSR, 1987, p. 26). Le rôle de l'État ne consiste plus à offrir une protection

sociale à tous les citoyens comme c'était le cas durant les années 1970, mais bien à inciter les prestataires à se réinsérer à l'emploi et à supporter leurs efforts afin d'y parvenir. L'État délaisse peu à peu la notion de responsabilité collective au profit de la responsabilité individuelle des bénéficiaires à l'égard de leur insertion à l'emploi. En bref, cette réforme « modifie de façon radicale la conception même de l'aide sociale » (Mayer, 2002, p. 344),

## **2.5 Les points de vue des acteurs sur la première réforme**

La mise en oeuvre de certaines dispositions de la loi 37 soulève la colère et suscite la mobilisation de plusieurs groupes sociaux. La loi 37 introduit en effet des mécanismes de contrôle et de vérification qui sont vivement critiqués. L'État décide d'abord de livrer un combat à la fraude. Dans ce cadre, les prestataires peuvent faire l'objet de visites-surprises par des agents de surveillance, surnommés les *boubousmacoutes*, à leur résidence. Les agents vérificateurs effectuent ces visites à l'improviste, particulièrement chez des bénéficiaires que le gouvernement considère comme étant les plus susceptibles de commettre une fraude. Les agents de surveillance ne sont pas tenus par la loi de prévenir la clientèle avant d'effectuer une visite à domicile et les prestataires visités sont souvent sélectionnés parmi ces populations dites « à risque ». Ces agents peuvent procéder à des visites-surprises chez des prestataires sans nécessairement avoir une raison valable de croire que ceux-ci ont commis une erreur ou une fraude (Villeneuve, 1993, p. 34).

L'État entreprend alors ce que l'on appelle communément « la chasse aux fraudeurs », qui marque l'introduction d'une nouvelle approche relativement à la fraude dans le régime d'aide sociale. Ce mécanisme de surveillance est instauré, d'après l'État, afin de détecter les fraudeurs potentiels du régime d'aide sociale et de dissuader l'ensemble des prestataires à frauder le système. Le ministre Bourbeau justifie cette mesure en affirmant que le régime d'aide sociale implique des coûts qui ne cessent de s'accroître et qu'en faisant cela, l'État s'assure que les personnes qui bénéficient du régime « y ont droit » (Commission permanente des affaires sociales, 7



mai 1992, cité par Villeneuve, 1993, p. 4). Dans un contexte de nouvelles coupures dans le système d'aide sociale, « le gouvernement du Québec décide de renforcer les mécanismes de contrôle en augmentant à l'automne 1993 le nombre des agents de vérification » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 49).

La loi 37 donne également beaucoup de pouvoir discrétionnaire aux agents d'aide sociale. Leur rôle s'oriente de plus en plus vers la vérification, l'enquête et le contrôle. Ils peuvent par exemple questionner des tiers, consulter des documents concernant des prestataires sans leur consentement et attribuer des amendes à toute personne qui s'oppose à eux. À cet égard, la loi 37 stipule clairement qu'il « est interdit de faire obstacle à un vérificateur dans l'exercice de ses fonctions » (Loi sur la sécurité du revenu, article 75, 1988). Cette augmentation du contrôle social exercé par l'État va jusqu'à demander aux prestataires d'aller chercher leur chèque d'aide sociale en personne en 1994.

Comme le désigne le tableau III à la page 49, le gouvernement établit, à partir de cette première réforme, une structure de barèmes de prestations basée sur l'aptitude au travail. Chacune des catégories ciblées reçoit des prestations différentes, allant du barème le plus élevé pour les prestataires inaptes jusqu'au barème le plus bas pour les prestataires aptes refusant de participer aux mesures d'employabilité. Cette catégorisation contribue à mettre en place un système qui hiérarchise les prestataires, selon leur motivation à travailler, confrontant ainsi les prestataires non-participants à des pénalités. Des compressions dans le système de la sécurité du revenu entraînent d'autres sanctions à partir de 1994-96 pour cette dernière catégorie de prestataires, qui doivent faire face à des coupures plus élevées. On reproche ainsi à la première réforme cette manière de hiérarchiser les prestataires en fonction de leur aptitude au travail et de leur participation à diverses mesures.

Ensuite, les prestataires de la sécurité du revenu sont confrontés à davantage d'obligations. Plusieurs acteurs désapprouvent la réintroduction du principe de

responsabilité individuelle dans le régime de la sécurité du revenu. L'État, en délaissant graduellement le principe de responsabilité sociale, à la base de la Loi de l'aide sociale, semble plus enclin à remettre entre les mains des individus et des familles la responsabilité de leur situation de pauvreté. Vaillancourt affirme que cela peut s'observer notamment dans l'introduction du principe d'employabilité dans le régime d'aide sociale, qui met surtout en lumière les aspects individuels de la problématique (1997, p. 11).

Certains groupes avancent que, dans un contexte de rareté d'emploi, contraindre les prestataires à se trouver un emploi vient renforcer l'idée selon laquelle ceux-ci sont les seuls responsables de leur situation de non-emploi. L'approche individuelle basée sur les obligations des prestataires adoptée par l'État est réprouvée par plusieurs acteurs, car en plus de contribuer à l'individualisation du problème de non-emploi, elle s'attaque de moins en moins aux causes structurelles de la pauvreté.

La première réforme repose essentiellement sur le développement de l'employabilité. Par contre, les mesures d'employabilité sont activement critiquées, étant donné qu'elles ne conduisent pas nécessairement au marché de l'emploi de façon permanente. Plusieurs prestataires subissent le phénomène de la porte tournante : ils s'engagent dans des programmes d'employabilité, obtiennent un emploi précaire, se retrouvent sur le chômage et reviennent finalement au régime d'aide sociale. D'autres prestataires participent à des mesures d'employabilité qui n'aboutissent pas toujours à un emploi. Ils doivent donc recommencer à suivre d'autres mesures et ce, jusqu'à tant qu'ils trouvent un emploi. De plus, plusieurs auteurs croient que ce phénomène est en partie tributaire de l'absence d'une stratégie globale de développement de l'emploi de la part de l'État. Celui-ci, au lieu de se concentrer sur l'aspect de l'incitation au travail, devrait plutôt cibler et agir sur la situation de rareté d'emplois disponibles (Morel, 2002, p. 45), car les programmes d'employabilité sont davantage articulés pour répondre aux besoins du marché qu'à ceux des prestataires de l'aide sociale.

Une autre disposition de la loi 37 fortement condamnée est celle d'une coupure dans la prestation lorsque des personnes partagent un logement. En effet, les prestataires admissibles au programmes APTE qui partagent un logement voient leurs prestations diminuer de 115\$ en 1989 (MMSR, 1987, p. 41). Par contre, les prestataires inaptes au travail ne subissent pas de coupures en cas de partage de logement. Selon plusieurs, cette disposition n'encourage pas l'entraide ni la solidarité et contribue à accroître la pauvreté et l'isolement de ces personnes. En faisant cela, l'État renforce encore une fois la démarcation entre les prestataires aptes et inaptes au travail.

Plusieurs groupes sociaux dénoncent avec vigueur l'implantation de cette réforme. À l'initiative du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), un vaste mouvement d'opposition à la réforme s'organise. Plus de 1700 groupes se mobilisent afin de décrier et de lutter contre plusieurs aspects de la loi 37 (Fortin, 1990, p. 162). Cette coalition, formée de divers organismes communautaires, groupes populaires et syndicats, donne son support aux diverses revendications émises par le FCPASQ (Gauthier, 2006, p. 135). Le FCPASQ fera de nouveau appel à ces mêmes alliés lors du mouvement de contestation contre la seconde réforme de la sécurité du revenu.

La Commission des droits de la personne, la Corporation professionnelle des travailleurs sociaux, les centrales syndicales, plusieurs organismes communautaires et regroupements de prestataires de l'aide sociale sont quelques-uns des nombreux groupes qui se prononcent en défaveur des visites-surprises à domicile en dénonçant ses conséquences sociales sur les prestataires. Ces acteurs croient que les visites à domicile participent à l'accroissement de la stigmatisation des prestataires de l'aide sociale et à la perpétuation des préjugés de la société envers eux (Commission des droits de la personne du Québec, 1988, p. 12). Cette mesure provoque en outre des réactions négatives chez plusieurs auteurs et chercheurs, ce qui fait que cette position est aussi partagée par bon nombre d'entre eux.

Fortin (1990) fait partie des auteurs qui font le lien entre cette mesure de catégorisation des prestataires et l'approche punitive et coercitive adoptée par le président américain Reagan dans les années 1980 en matière d'aide sociale. Cette approche privilégie notamment la logique de *workfare*, qui oblige les prestataires à travailler en échange de l'assistance de l'État et perpétue la « coutume du mérite », selon laquelle les prestataires inaptes au travail « méritent » davantage le soutien de l'État que ceux aptes à l'emploi (Morel, 2002, p. 111). Vaillancourt est l'un des auteurs qui sont d'avis que l'instauration des visites-surprises à domicile, ainsi que d'autres mécanismes de vérification, illustre bien l'insertion graduelle du principe de *workfare* dans le régime d'assistance (1997, 11). Bref, selon certains auteurs, le système d'aide sociale intègre de plus en plus de principes relatifs au *workfare*.

D'après Deniger, le régime d'assistance sociale s'est éloigné, avec la première réforme, de l'objectif premier de la Loi de l'aide sociale de 1969, qui était de répondre aux besoins des personnes (1996, p. 113). En fait, plusieurs observateurs notent une coupure entre les principes prônés lors de la promulgation de la Loi de l'aide sociale et ceux mis de l'avant avec la loi 37. Les principes initiaux de justice sociale, d'égalité, de solidarité et de « droit à l'aide sociale » ont laissé place à des principes d'équité et de responsabilité individuelle, des mécanismes de vérification et de contrôle, ainsi qu'à des mesures d'employabilité. La Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec<sup>7</sup> (1994) est l'un des nombreux groupes sociaux qui estiment que la première réforme contribue à reproduire les préjugés à l'égard des prestataires. Selon ces groupes, le régime de la sécurité du revenu ne permet pas aux prestataires de sortir de la pauvreté et tend par la même occasion à renforcer l'idée préconçue que les prestataires sont tous des « fraudeurs » et des « paresseux ».

---

<sup>7</sup> La Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec est appelée l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec depuis 1994.

## **CHAPITRE 3 : LA SECONDE RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU**

### **3.1 Le contexte socioéconomique et politique des années 1990**

La précédente réforme n'a pas atteint les résultats attendus. Le Québec connaît une nouvelle phase de déclin économique durant le début des années 1990. L'inflation et les taux d'intérêt sont en hausse, le chômage l'est également. Malgré une baisse durant la fin des années 1980, le taux de chômage grimpe à nouveau au début de la décennie suivante pour se rendre à 11.9% en 1996 (ISQ, 2006, p. 19) (voir tableau I à la page 35). La durée du chômage s'est aussi particulièrement accrue depuis les vingt dernières années. Il apparaît que la situation du chômage a un impact considérable sur l'évolution du contingent de la sécurité du revenu (Cousineau, 1997, p. 21). Le marché du travail continue à se transformer, se caractérisant par sa précarité et sa flexibilité. À cet effet, la prolifération des emplois contractuels, temporaires ou occasionnels, à temps partiel et aux horaires atypiques participe à « la multiplication des statuts d'emploi » (Tremblay, 1994, p. 624).

Le Québec fait également face à une amplification des qualifications requises afin d'accéder à certains types d'emplois spécialisés. Ces emplois exigent à l'avenir une formation plus spécifique et plus longue, qui n'est pas accessible à tous. De même, étant donné un contexte économique international caractérisé par la mondialisation des marchés et une concurrence de plus en plus féroce, les entreprises recherchent des modes de production axés sur l'accroissement de la productivité et la rentabilité (Picot et Heisz, 2000, p. 1). Tous ces facteurs, combinés à l'arrivée de nouvelles technologies, viennent modifier radicalement le paysage de l'emploi au Québec.

Du côté fédéral, les transformations du marché de l'emploi et les réformes plus restrictives dans le programme d'assistance-emploi sont les principaux facteurs à l'origine de la hausse du nombre de chômeurs (Dufour, Boismenu et Noël, 2003, p. 11). La croissance économique est considérablement faible au début des années 1990. Cependant, l'économie québécoise reprend du mieux au milieu de cette décennie.

Malgré cela, la création d'emplois se fait toujours rare. Comme le précise Bisson, « La croissance économique n'est désormais plus garante de la création d'emplois. Il y a une rupture du lien entre croissance économique et création d'emplois » (1998, p. 9).

Enfin, il ressort que le contexte économique a un impact direct sur les ménages à la sécurité du revenu. Même l'État québécois reconnaît que, « comme la clientèle des programmes de la sécurité du revenu évolue en fonction du niveau de l'emploi, ce secteur est de loin celui où le lien avec la conjoncture économique est le plus direct » (MF, 1996b, p. 37). De surcroît, les politiques sociales mises sur pied par l'État-providence ne semblent pas être en mesure de remédier à la pauvreté grandissante dans la population et à d'autres problèmes sociaux qui se manifestent autant dans la société québécoise que canadienne (Mayer, 2002, p. 437).

### **3.1.1 La conjoncture globale**

Le gouvernement fédéral entreprend, à partir de 1994, une réforme en profondeur du régime canadien de sécurité sociale. Cette réforme, menée par le ministre libéral du Développement des ressources humaines Lloyd Axworthy, vise principalement à aider les individus à se trouver un emploi et à le garder (DRHC, 1994, p. 11). Afin de s'adapter aux nombreux changements survenus dans le domaine du travail, la réforme Axworthy propose d'améliorer la formation, les compétences et les qualifications des personnes, y compris des bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. L'État canadien perçoit la réforme du système de sécurité sociale comme étant l'un des moyens à adopter en vue de redresser les finances publiques et de relancer l'économie.

En ce qui concerne le déficit public, le gouvernement fédéral croit que le système de sécurité sociale doit changer son approche afin de tenir compte des impératifs économiques et de la situation des finances publiques caractérisée par un taux d'endettement élevé. Pour ce faire, l'État fédéral entend notamment procéder à d'importantes coupures dans le programme d'assurance-chômage en diminuant

l'accessibilité au programme. Cette orientation a des répercussions importantes sur le programme québécois d'aide sociale : elle contribue entre autres à augmenter le nombre de chômeurs qui, n'ayant plus accès au programme fédéral d'assurance-chômage, se tournent vers le régime d'aide sociale afin de subvenir à leurs besoins.

Outre la volonté de redresser les finances publiques, d'autres points de convergence semblent relier la réforme canadienne de sécurité sociale et la réforme québécoise de la sécurité du revenu. En effet, l'objectif principal de la réforme québécoise, à savoir l'insertion à l'emploi, est également privilégié par le gouvernement fédéral à l'intérieur de son document de consultation (DRHC, 1994). L'incitation au travail, le renforcement de liens entre le régime d'aide sociale et le marché du travail et une approche fondée sur les besoins des personnes à l'égard du marché de l'emploi font aussi partie des éléments communs entre les deux réformes. Il faut donc replacer la seconde réforme québécoise de la sécurité du revenu dans un contexte plus global de réarticulation du système de sécurité sociale canadien. Malgré ces analogies, la vision québécoise à l'égard du système de protection sociale se démarque de celle du gouvernement canadien.

### **3.1.2 Le cas ontarien**

La réforme du régime d'aide sociale ontarien illustre, à l'instar du modèle américain, l'émergence de nouvelles idéologies et représentations à l'échelle internationale. Avant même que le gouvernement du Québec ne mette sur la table une proposition de réforme de la sécurité du revenu en décembre 1996, le régime d'aide sociale ontarien est déjà en train de subir des changements majeurs. En 1995, le conservateur Mike Harris est élu premier ministre de l'Ontario. Le programme politique d'Harris, qui s'apparente à celui du président américain Reagan en 1980, consiste à baisser les impôts, réduire les allocations d'assistance sociale et mettre sur pied un programme de *workfare* s'adressant aux bénéficiaires aptes au travail (Morel, 2002, p. 83). En 1996, le gouvernement Harris instaure le programme *Ontario Works*, le tout premier programme d'assistance sociale canadien s'appuyant sur le *workfare*.

Selon une professeure de service social à l'Université York, « ce programme constitue la première étape d'une nouvelle vision de l'aide sociale en Ontario » (Kitchen, 1997, p. 21).

Mike Harris soutient qu'avec l'implantation de ce programme, il souhaite que les prestataires sans contraintes au travail se « tiennent occupés » (Morel, 2002, p. 84). Autrement dit, dans la logique de travail obligatoire, les prestataires aptes au travail ont l'obligation de travailler en échange de leur prestation (Kitchen, 1997, p. 23). Dans les cas où des prestataires aptes au travail refusent systématiquement de participer à des programmes de *workfare*, cela génère des pénalités pouvant aller jusqu'à l'expulsion du régime d'aide sociale. Dans ce modèle, le secteur communautaire a un rôle très grand à jouer : il doit notamment veiller à ce que les prestataires aptes au travail participent à leurs programmes obligatoires durant le nombre d'heures exigées. Les organismes communautaires doivent aussi évaluer la performance des prestataires au travail et les résultats des expériences de travail. Le programme de *workfare* ontarien implique donc le transfert d'un certain nombre de responsabilités auparavant imputées à l'État vers les organismes locaux.

Le retour sur le marché du travail est primordial. Dans un double objectif de réduire les coûts inhérents au système et le nombre global de prestataires qui « dépendent » de l'aide sociale, *Ontario Works* privilégie un retour rapide des prestataires sur le marché de l'emploi (Morel, 2002, p. 86). Dans le même ordre d'idées, le programme *Ontario Works* donne également lieu à une diminution des barèmes de prestations de l'ordre de 21.6%, qui est présentée comme une mesure d'incitation au travail (Kitchen, 1997, p. 21). Enfin, l'Ontario se dote en 2000 d'une politique de tolérance zéro à l'égard de la fraude. Cette politique de type répressive met en place des mesures permettant à l'État ontarien d'exclure irrémédiablement du régime tout individu reconnu coupable de fraude. Morel ajoute à ce propos que « la radiation à vie des individus identifiés comme des fraudeurs est la radicalisation d'une orientation suivie depuis plusieurs années par le gouvernement Harris » (2002, p. 150).



Tous ces dispositifs s'inscrivent à l'intérieur de la reconfiguration du système d'aide sociale ontarien.

Les liens entre le régime d'aide sociale américain instauré dans les années 1980 et le régime ontarien implanté au milieu des années 1990 sont évidents (Little et Marks, 2006, p. 39). Tous deux s'inspirent de l'idéologie néolibérale avec la diminution des dépenses sociales, l'introduction de la logique de travail obligatoire dans le régime d'aide sociale, le désinvestissement de l'État au profit des communautés locales et du marché et une nouvelle conception de l'éthique du travail.

### **3.1.3 La réduction de la dette publique**

C'est dans ce contexte qu'il faut inscrire et interpréter les changements qui surviennent dans le système d'aide sociale québécois. L'État est aux prises avec une dette publique qui s'élève à 76.6 milliards de dollars en 1996 (MF, 1996b, p. 41). Durant la seconde moitié des années 1990, face à la crise des finances publiques et à l'endettement du Québec, le gouvernement péquiste dirigé par Lucien Bouchard se donne pour objectif d'atteindre le déficit zéro en 1999-2000. Le gouvernement du Québec organise d'ailleurs deux sommets socioéconomiques en 1996 : le premier se tient en mars et le second en novembre. Dans un souci de concertation, le gouvernement y invite des représentants d'associations patronales, de centrales syndicales et d'organismes communautaires.

Lors du premier sommet socioéconomique, l'État élabore, en collaboration avec ces acteurs-clés de la société civile, un plan d'action afin d'éliminer le déficit public d'ici l'an 2000. Les consensus qui y sont dégagés portent sur la réduction de la dette publique, la réforme des services publics, la réduction du chômage, ainsi que le développement de l'emploi. Les acteurs présents s'entendent pour dire qu'ils ont tous une responsabilité quant à l'atteinte de ces objectifs. Ce sommet donne le coup d'envoi au gouvernement Bouchard afin d'amorcer un grand nettoyage dans les finances publiques. La première cible de l'État : la lutte au déficit public. Le système

sociosanitaire, qui représente près du tiers des dépenses de l'État, coûte de plus en plus cher. Par exemple, tel que le dénote le tableau IV, les dépenses reliées au régime de la sécurité du revenu ont grimpé de 62.7% entre 1989-90 et 1995-96 (MF, 1996a, p. 20). L'État cherche par conséquent à mettre un frein à cette montée fulgurante des dépenses sociales.

**Tableau IV : Évolution des dépenses en matière de sécurité du revenu au Québec de 1975-1976 à 1995-1996<sup>8</sup>**

| Années    | Dépenses (en millions de dollars) |
|-----------|-----------------------------------|
| 1975-1976 | 511,5                             |
| 1976-1977 | 618,6                             |
| 1977-1978 | 700,9                             |
| 1978-1979 | 778,3                             |
| 1979-1980 | 899,2                             |
| 1980-1981 | 1051,4                            |
| 1981-1982 | 1200,0                            |
| 1982-1983 | 1518,6                            |
| 1983-1984 | 1836,3                            |
| 1984-1985 | 2010,6                            |
| 1985-1986 | 2176,8                            |
| 1986-1987 | 2155,8                            |
| 1987-1988 | 2116,9                            |
| 1988-1989 | 2116,6                            |
| 1989-1990 | 2224,2                            |
| 1990-1991 | 2374,0                            |
| 1991-1992 | 2750,8                            |
| 1992-1993 | 3189,4                            |
| 1993-1994 | 3468,9                            |
| 1994-1995 | 3560,9                            |
| 1995-1996 | 3619,6                            |

---

<sup>8</sup> Source : MSR, 1996, p. 92.

Afin de pallier cette conjoncture économique, l'État enclenche également une série de réformes dans le réseau public. La réforme Côté entreprend une réforme du système de santé et des services sociaux. Cette réforme préconise la régionalisation, qui consiste à rediriger les pouvoirs et les responsabilités de l'État vers les régions.

Le virage ambulatoire, amorcé en 1994 par le ministre de la Santé et des Services sociaux Jean Rochon, procède quant à lui à une diminution du taux d'hospitalisation en favorisant des mesures telles que le soutien à domicile. La réforme Rochon, qui s'inscrit dans un contexte de compressions budgétaires, donne lieu à des fermetures d'établissements hospitaliers. Le virage ambulatoire se trouve en continuité avec le processus de désinstitutionnalisation entrepris dans les années 1980 (Mayer, 2002, p. 406). L'État renforce alors son appel aux familles et aux communautés afin de soutenir les personnes « désinstitutionnalisées », ainsi que toutes celles qui nécessitent un support. Ces nouvelles orientations dans la gestion du domaine social témoignent d'une redéfinition et d'une réorientation du rôle de l'État.

L'employabilité et l'insertion à l'emploi sont des termes qui reviennent fréquemment dans les discours politiques et sociaux durant les années 1990 (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 47). L'emploi devient le principal vecteur de réintégration socioéconomique des individus. Le travail est socialement perçu comme le symbole d'autonomie individuelle par excellence, une forme d'appropriation d'un statut socioéconomique et une source de valorisation. La création d'Emploi-Québec et des Centres locaux d'emploi en 1998, qui permet de réunir les services publics d'aide à l'emploi sous un même toit, est un exemple de cette importance accordée à l'emploi. Le régime d'aide sociale n'échappe pas à cette tendance : la seconde réforme est orientée vers l'emploi et l'insertion à l'emploi.

### **3.2 Le comité externe de la réforme de la sécurité du revenu**

Le nombre de ménages inscrits à l'aide sociale continue de grimper pour atteindre 483 060 en 1996 (ISQ, 2006, p. 14). Cela représente un accroissement de 40.5% entre 1988 et 1996. Plusieurs chômeurs doivent se tourner vers le régime d'aide sociale afin de pourvoir à leurs besoins, étant donné les coupures et le « resserrement des conditions d'admissibilité » à l'intérieur du programme fédéral d'assurance-chômage (Boismenu et Bernier, 2000, p. 105). Ce facteur contribue non seulement à la flambée des dépenses de l'État en matière d'aide sociale, mais aussi à une hausse significative des prestataires aptes au travail. On calcule en effet 371 696 ménages prestataires aptes au travail en 1995, comparativement à 286 622 en 1987 (MSR, 1996, p. 72).

Comme démontré ci-après dans le tableau V et la figure I, un autre phénomène crucial se produit entre 1969 et 1996 : une inversion au niveau du profil des prestataires. Seulement 36.4% des ménages inscrits à l'aide sociale sont aptes au travail en 1971 alors qu'en 1995, 77.5% des ménages font partie de cette catégorie (MSR, 1996). Ce renversement du statut des bénéficiaires, qui apparaît dans les années 1980, s'accroît dans la décennie subséquente et a un impact majeur sur la redéfinition des rapports entre l'État et les prestataires de l'aide sociale (Morel, 2002, p. 43).

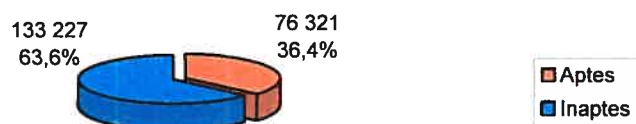
**Tableau V : Évolution du nombre de ménages prestataires de l'aide sociale selon leur aptitude au travail de 1971 à 1995<sup>9</sup>**

| Année | Ménages aptes au travail |             | Ménages inaptes au travail |             |
|-------|--------------------------|-------------|----------------------------|-------------|
|       | Nombre                   | %           | Nombre                     | %           |
| 1971  | <b>76 321</b>            | <b>36,4</b> | <b>133 227</b>             | <b>63,6</b> |
| 1972  | 81 211                   | 39,1        | 126 274                    | 60,9        |
| 1973  | 69 396                   | 37,1        | 117 849                    | 62,9        |
| 1974  | 70 679                   | 39,3        | 109 218                    | 60,7        |
| 1975  | 80 585                   | 40,8        | 116 960                    | 59,2        |
| 1976  | 89 504                   | 40,9        | 129 151                    | 59,1        |
| 1977  | 105 307                  | 44,8        | 129 794                    | 55,2        |
| 1978  | 117 987                  | 47,8        | 128 858                    | 52,2        |
| 1979  | 131 069                  | 50,7        | 127 679                    | 49,3        |
| 1980  | 151 974                  | 53,3        | 133 113                    | 46,7        |
| 1981  | 164 856                  | 54,5        | 137 457                    | 45,5        |
| 1982  | 230 898                  | 70,9        | 94 558                     | 29,1        |
| 1983  | 291 320                  | 73,4        | 105 677                    | 26,6        |
| 1984  | 303 951                  | 73,2        | 111 462                    | 26,8        |
| 1985  | 309 232                  | 72,8        | 115 558                    | 27,2        |
| 1986  | 306 568                  | 73,6        | 109 768                    | 26,4        |
| 1987  | <b>286 622</b>           | <b>73,4</b> | <b>103 744</b>             | <b>26,6</b> |
| 1988  | 260 083                  | 72,7        | 97 785                     | 27,3        |
| 1989  | 245 230                  | 72,0        | 95 449                     | 28,0        |
| 1990  | 251 982                  | 73,3        | 91 891                     | 26,7        |
| 1991  | 277 986                  | 75,9        | 88 229                     | 24,1        |
| 1992  | 317 211                  | 76,7        | 96 176                     | 23,3        |
| 1993  | 349 930                  | 77,6        | 100 745                    | 22,4        |
| 1994  | 369 106                  | 78,0        | 103 833                    | 22,0        |
| 1995  | <b>371 696</b>           | <b>77,5</b> | <b>107 685</b>             | <b>22,5</b> |

<sup>9</sup> Sources : MMSR, 1987, p. 9; MSR, 1996, p. 72.

**Figure I : Répartition des ménages prestataires de l'aide sociale  
selon leur aptitude au travail en 1971, 1987 et 1995**

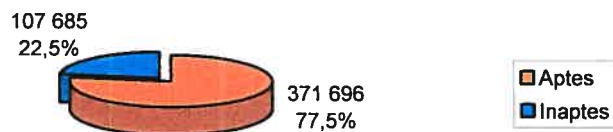
**1.1 Répartition des ménages prestataires  
aptes et inaptes en 1971**



**1.2 Répartition des ménages prestataires  
aptes et inaptes en 1987**



**1.3 Répartition des ménages prestataires  
aptes et inaptes en 1995**



L'État, suite à ces constats, fait appel en 1995 à un comité externe formé de cinq experts afin d'orienter une nouvelle réforme de la sécurité du revenu. La ministre de la Sécurité du revenu de l'époque, Jeanne Blackburn, donne le mandat à ce comité co-présidé par Camil Bouchard et Pierre Fortin d'élaborer une proposition de réforme qui respecte les objectifs suivants :

- responsabiliser les individus et les collectivités;
- améliorer le soutien aux personnes dans leurs démarches d'insertion à l'emploi et d'insertion sociale;
- simplifier le système de la sécurité du revenu et son administration;
- harmoniser les différentes formes de soutien au revenu et améliorer la cohérence entre ces mesures de soutien et la fiscalité;
- équilibrer les responsabilités mutuelles de l'État, des individus et de la société à travers un contrat de solidarité sociale;
- lutter plus efficacement contre la pauvreté, la dépendance sociale et le travail au noir;
- maintenir l'équité entre les travailleurs et les prestataires de la sécurité du revenu;
- respecter les contraintes budgétaires de l'État (Fortin et Séguin, 1996, p. 5).

Après un an de travail, le comité externe dépose, avec plus d'un mois de retard, deux rapports différents. Ce sont en grande partie les tensions entre des représentations différentes qui mènent au dépôt de deux rapports distincts. Les membres du comité s'entendent sur les causes, les diagnostics, les constats et les « assises sur lesquelles devrait reposer la réforme générale de l'aide sociale » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 52), mais non sur l'approche et les solutions à privilégier. Bref, les deux rapports soumis à la ministre Blackburn reflètent des visions différentes par rapport au système d'aide sociale et des « conceptions divergentes des finalités de la politique sociale et de la philosophie qui devrait inspirer le traitement des personnes sans emploi touchant des prestations de la sécurité du revenu » (Deniger, 1996, p. 108).

En ce qui a trait aux convergences, les deux rapports sont en accord sur le fait que la hausse des demandes à l'aide sociale s'explique par la récession de 1990-1993, qui a contribué à une diminution des emplois disponibles et à un taux de chômage élevé, des restrictions dans le programme fédéral d'assurance-chômage et la pauvreté (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 13; Fortin et Séguin, 1996, p. 21). Ils sont tous conscients de la situation économique du Québec et des contraintes budgétaires de l'État. Tous les membres de ce comité de travail estiment que la recrudescence des dépenses publiques en matière d'aide sociale est principalement attribuable à l'augmentation du nombre de prestataires de la sécurité du revenu. Ils s'entendent pour dire que la réforme devrait faciliter la sortie des prestataires de l'aide sociale vers le marché de l'emploi. Afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle, il revient à l'État de susciter la création d'emplois stables et d'offrir aux prestataires des programmes efficaces de préparation à l'emploi et de développement de leurs compétences professionnelles.

Afin d'accroître le rôle joué par les communautés locales et d'améliorer les services offerts à la population en matière d'insertion à l'emploi, les cinq membres du comité externe proposent la création des Centres locaux d'emploi (CLE) en fusionnant les services offerts par les centres Travail-Québec, les centres Emploi-Canada, ainsi que la Société québécoise de développement de la main d'œuvre. Ce lieu de service unique serait ouvert et accessible à tous dans le but de soutenir toutes les personnes qui sont à la recherche d'un emploi dans leur intégration au marché du travail. Les deux rapports proposent ensuite de créer une allocation unifiée, afin de sortir les enfants de l'aide sociale, et de reconduire le programme APPORT avec certains changements, afin de favoriser le maintien en emploi des familles à petit salaire. Ils suggèrent également de faciliter l'accès aux garderies pour les familles monoparentales et de les inciter à retourner sur le marché du travail afin de regagner leur autonomie financière. Ils mettent tous deux l'accent sur le principe d'équité entre les travailleurs à faible revenu et les prestataires de l'aide sociale. Enfin, ils recommandent d'abolir les clauses de partage et de test de logement.



### 3.2.1 *Chacun sa part*

Deux rapports distincts sont donc soumis au ministère de la Sécurité du revenu (MSR) en 1996, étant donné les divergences au niveau des représentations des membres du comité externe. Le premier, le rapport majoritaire, est signé par Bouchard, Labrie et Noël. Camil Bouchard est alors professeur au Département de psychologie de l'Université du Québec à Montréal et chercheur dans le domaine de la psychologie communautaire, Vivian Labrie est animatrice au Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO) et chercheuse autonome, tandis qu'Alain Noël est politicologue et enseigne au Département de science politique de l'Université de Montréal. Les trois signataires de ce rapport, intitulé *Chacun sa part*, proposent une approche qui implique une reconfiguration du régime d'aide sociale (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 82). Bouchard, Labrie et Noël constatent que le régime ne permet pas aux personnes de sortir de la pauvreté ni s'intégrer au marché de l'emploi, maintient l'exclusion et la stigmatisation des prestataires et ne favorise pas la participation citoyenne (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 22).

Selon les trois signataires, la seconde réforme de la sécurité du revenu devrait avoir pour objectif de : diminuer la pauvreté et sa reproduction intergénérationnelle, lutter contre la stigmatisation et l'exclusion des prestataires, promouvoir la participation sociale, favoriser et soutenir la création d'emplois, renforcer l'implication des prestataires dans leur parcours vers l'insertion socioprofessionnelle, accroître le nombre de prestataires (surtout les jeunes de 18-25 ans) qui retournent sur le marché du travail, garantir l'équité entre les prestataires et les travailleurs à faible revenu et mettre de l'avant des mesures actives d'insertion à l'emploi, et ce, tout en prenant en considération les contraintes budgétaires auxquelles la société québécoise est exposée (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 203-204). Bouchard, Labrie et Noël considèrent que l'atteinte de ces objectifs relève d'une responsabilité collective et vise à améliorer les lacunes du système d'aide sociale.

Les trois auteurs suggèrent que les principes de solidarité, d'équité, de dignité, de compassion et d'empathie envers les personnes défavorisées, de responsabilisation des individus et des communautés, de réciprocité entre les jeunes prestataires et l'État, de participation démocratique et de prévention soient à la base de la réforme (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 21). Bouchard, Labrie et Noël proposent un système d'aide sociale qui reflète l'image d'une société solidaire, juste et généreuse envers les personnes dans le besoin (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. I). Les signataires de ce rapport privilégient la prévention afin de contrer graduellement le problème de l'augmentation des demandes à l'aide sociale. Les mesures de prévention toucheraient les familles à faible revenu en leur permettant d'avoir accès à des garderies pour leurs enfants en bas âge, les jeunes en prévenant les grossesses à l'adolescence, ainsi que les organismes communautaires en les soutenant dans leurs interventions auprès de ces clientèles (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 54).

Bouchard, Labrie et Noël prônent une responsabilité partagée entre l'État et les prestataires lorsqu'ils affirment que « l'insertion sociale et professionnelle ne dépend pas uniquement des personnes mais aussi, et lourdement, de la qualité de l'accompagnement qu'on leur offre » (1996, p. IV). Le titre de ce rapport, *Chacun sa part*, exprime non seulement la responsabilité de chacun de faire des efforts personnels, mais convie aussi à la « solidarité où chacun et chacune fait sa part pour tout le monde dans un contexte de restrictions budgétaires qui nous oblige à la prudence et à la rigueur » (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. VI). Noël précise que le choix de l'expression *Chacun sa part* renferme une double signification qui « évoque à la fois la redistribution et la participation de tous à l'effort collectif » (*Le Devoir*, 30 mars 1998).

Une nouvelle approche à l'endroit des jeunes prestataires est proposée, où l'État et ces jeunes « ont des droits et des obligations mutuelles » (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 156). Bouchard, Labrie et Noël refusent d'adopter une approche axée sur la méfiance, la contrainte et la punition. Ils s'opposent d'ailleurs à l'exclusion des jeunes

ou de tout autre prestataire du système d'aide sociale, estimant que « l'aide sociale est un dernier recours. Après, il n'y a plus rien. Exclure de l'aide sociale, c'est exclure des exclus. » (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 158). Les signataires du rapport majoritaire optent davantage pour une approche qui implique la réciprocité des obligations entre les jeunes et l'État. Cette réciprocité s'inscrit à l'intérieur d'un *Plan d'insertion sociale et professionnelle* dans lequel l'État et les jeunes adultes s'engagent afin d'atteindre les objectifs visés. Cette approche permet, selon les trois auteurs, de maintenir la parité des allocations entre les jeunes et les adultes prestataires, étant donné qu'une partie de la prestation des jeunes est tributaire de la participation à ce plan (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 157).

D'après les trois signataires, les mesures préconisées par la loi 37 visant à développer l'employabilité des prestataires n'ont pas réussi à réintégrer une bonne partie des prestataires aptes au marché du travail. Celles-ci posent « le problème en termes d'employabilité individuelle, alors qu'il s'agit avant tout un problème de manque global d'emplois et de barrières à l'emploi » (Bouchard, 1995, p. 116). Les trois auteurs constatent que le développement de l'employabilité ne conduit pas toujours à un emploi ni à la sortie de la pauvreté. Afin de contrer ce problème, Bouchard, Labrie et Noël proposent deux pistes de solution. En premier lieu, la création d'emploi, relevant d'une responsabilité collective, constituerait une stratégie efficace afin de restreindre les coûts économiques et sociaux engendrés par les problèmes liés à l'emploi. Ils suggèrent, en deuxième lieu, de privilégier les parcours vers l'emploi en laissant de côté la notion d'employabilité (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 81).

En mettant l'accent sur le parcours vers l'emploi, les auteurs reconnaissent l'aspect social du processus d'insertion à l'emploi. C'est dire que ceux-ci conçoivent l'intégration au marché de l'emploi comme une responsabilité sociale plutôt qu'une responsabilité exclusivement individuelle. Les auteurs perçoivent donc la pauvreté comme étant un problème social qui nécessite une réponse collective.

Ce parcours vers l'emploi implique directement les personnes dans la définition de leur propre processus d'insertion (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 83). Ce parcours, selon Bouchard, Labrie et Noël, doit être volontaire, personnalisé et mener réellement à l'insertion sur le marché du travail. Le parcours vers l'emploi permet « d'inscrire les efforts des personnes, des organismes impliqués, et du gouvernement du Québec dans un processus cohérent, qui mène vers l'emploi et l'autonomie financière des personnes et des familles » (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 114). Les signataires parlent alors, avec l'arrivée du parcours vers l'emploi, de l'introduction du « droit à l'intégration sociale et économique » dans le régime de la sécurité du revenu (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 115).

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle, Bouchard, Labrie et Noël dénoncent les visites-surprises à domicile mises sur pied par la loi 37, qui ont contribué à stigmatiser les prestataires et à perpétuer l'idée selon laquelle ceux-ci sont des fraudeurs. Lorsque des erreurs et des fraudes se produisent, ils privilégient plutôt une « approche d'efficacité, de spécificité et de citoyenneté » (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. II). Les auteurs croient qu'en simplifiant le système, les cas d'irrégularités et d'abus devraient diminuer (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 49). Au niveau des programmes, les trois auteurs recommandent la reconduction et la transformation du programme APPORT de telle sorte que tous les travailleurs à faible revenu puissent y avoir accès. Ils proposent en fait la conversion graduelle du programme APPORT vers le programme PART (Prestation ajustée aux revenus de travail) (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 123).

Bref, les trois signataires de ce rapport majoritaire suggèrent une réforme de la sécurité du revenu axée sur la prévention, la solidarité, l'équité, la dignité des personnes, le parcours vers l'emploi, la participation sociale, la démocratisation du régime, la réciprocité, ainsi que la responsabilité collective et partagée. Ils proposent un système d'assistance sociale généreux, permettant de réduire la pauvreté de la population, de garantir un minimum vital à tous les citoyens et de réduire la

stigmatisation et l'exclusion auxquelles les prestataires sont confrontés. Bouchard, Labrie et Noël mettent donc de l'avant une « approche renouvelée de la sécurité du revenu » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 53).

### **3.2.2 Pour un régime équitable axé sur l'emploi**

Le second rapport est quant à lui présenté par Fortin et Séguin. Pierre Fortin est économiste et enseigne au Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal, alors que Francine Séguin est professeure de stratégie des organisations à l'École des Hautes Études Commerciales. Ce rapport minoritaire présente une position et une approche qui se distinguent à plusieurs niveaux de celles proposées dans le rapport Bouchard. Ce second rapport, qui s'intitule *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, met principalement l'emphase sur le lien entre l'emploi et le régime d'aide sociale (Fortin et Séguin, 1996, p. 7). Les deux signataires proposent de modifier le système d'aide sociale afin de l'adapter au marché de l'emploi. Ce rapport, comme son titre l'indique, a pour objectif prioritaire de mettre sur pied « un régime de sécurité du revenu équitable axé sur l'emploi » (Fortin et Séguin, 1996, p. 9). Il s'inscrit dans un objectif d'abaisser à la fois les coûts reliés au programme d'aide sociale et la pauvreté et sa reproduction intergénérationnelle. La réforme proposée vise essentiellement, dans ce contexte d'assainissement des finances publiques, à réduire le nombre d'entrées à l'aide sociale et à multiplier le nombre de sorties vers le marché de l'emploi. (Fortin et Séguin, 1996, p. 128).

Dans une perspective de lutte à la dépendance envers l'aide sociale, les deux signataires basent leur proposition de réforme sur l'emploi. Afin de faciliter le passage des prestataires de la sécurité du revenu vers le marché de l'emploi, l'État doit mettre sur pied des mesures incitatives de retour à l'emploi. Les deux auteurs proposent une stratégie afin de faciliter la sortie du régime d'aide sociale qui comprend trois volets complémentaires et interdépendants. La première dimension est de favoriser la création d'emplois en soutenant la rentabilité des entreprises. Ce premier volet souligne l'importance que les auteurs accordent au rôle joué par le secteur privé dans

le développement de l'emploi, la formation et l'intégration des bénéficiaires (Fortin et Séguin, 1996, p. 135). Le second aspect consiste à aider les prestataires à acquérir des qualifications en lien avec les compétences prescrites par les emplois disponibles. Ce second volet démontre la volonté d'adapter le système d'assistance sociale au marché du travail.

Le troisième point est de renforcer les mesures d'incitation à l'emploi et d'accroître « l'intérêt financier des prestataires à quitter l'aide sociale pour occuper un emploi » en haussant l'écart entre le salaire des travailleurs à faible revenu et les allocations d'aide sociale (Fortin et Séguin, 1996, p. 7, 71 et 128). L'équité est, pour Fortin et Séguin, un principe fondamental que cette réforme de la sécurité du revenu doit intégrer. Ils affirment qu'il est primordial de maintenir une équité entre les travailleurs à faible revenu et les prestataires de l'aide sociale, afin de conserver l'incitation au travail pour ces deux groupes.

Les deux auteurs croient à cet effet que le système prévoit un écart trop faible entre le montant des prestations et le revenu des petits salariés. Selon eux, cette situation n'encourage pas les prestataires à retourner en emploi et se révèle inéquitable pour les travailleurs à faible salaire (Fortin et Séguin, 1996, p. 8 et 58). Il s'avère donc primordial d'accroître l'écart entre les barèmes de prestations et le salaire minimum pour agir à la fois comme mesure d'équité et d'incitation. Afin d'augmenter cet écart, les deux signataires proposent de changer les barèmes de prestations pour les jeunes prestataires et les familles monoparentales, d'établir le salaire minimum entre 6.30\$ et 7.00\$ de l'heure, d'étendre certains avantages auxquels seuls les prestataires ont accès aux travailleurs à faible salaire et de maintenir le programme APPORT à petite échelle (pour les familles à faible revenu uniquement).

D'après Fortin et Séguin, les prestataires aptes au travail doivent rétablir le lien avec l'emploi, qui a été coupé dans le passé. L'emploi représente, selon eux, l'unique moyen pour ces prestataires de sortir de l'aide sociale et de recouvrer leur l'autonomie

financière (Fortin et Séguin, 1996, p. 73). Le lien entre la sécurité du revenu et l'emploi devrait être à la base de cette réforme, puisqu'il permettrait d'augmenter le nombre de personnes qui quittent l'aide sociale pour l'emploi. Pour ce faire, les deux signataires recommandent une intensification des contrôles et des vérifications pour s'assurer que les prestataires font des efforts pour réintégrer le marché du travail.

Pour Fortin et Séguin, le « droit à l'aide sociale » devrait inclure l'obligation pour les prestataires de rechercher un emploi ou du moins de participer à des programmes de formation et d'intégration à l'emploi. Dans cette perspective, les prestataires doivent démontrer qu'ils s'investissent véritablement dans leurs démarches individuelles de recherche d'emploi, sans quoi ils s'exposent à l'expulsion. En effet, le refus de participer aux programmes d'insertion et de formation professionnelle entraînerait leur exclusion du régime d'aide sociale. Par contre, lorsque les prestataires acceptent de s'impliquer dans de telles mesures, l'État a l'obligation de leur offrir en échange les outils et le soutien nécessaires. Les individus et l'État s'engagent alors à travers un contrat d'insertion sociale et professionnelle qui énonce les obligations de chacun (Fortin et Séguin, 1996, p. 75). Les deux signataires prônent donc une approche où les prestataires et l'État ont des obligations mutuelles.

Alors qu'ils proposent une augmentation des barèmes de prestations pour les bénéficiaires ayant des contraintes sévères à l'emploi, les auteurs suggèrent un renforcement des obligations et des efforts demandés aux prestataires aptes au travail. De même, ils proposent un encadrement plus soutenu sur le plan des démarches d'insertion à l'emploi des prestataires, surtout dans le cas des jeunes. Ils recommandent de revoir à la baisse les barèmes de base pour les jeunes de 18-24 ans, qui représentent des coupures de 100\$ par mois. Cette mesure, qui s'inscrit dans une perspective d'équité, vise à « réduire l'avantage financier à être à l'aide sociale plutôt qu'à poursuivre ses études [et] réduire l'écart de traitement discriminatoire qui existe actuellement entre le jeune qui est aux études et celui qui est à l'aide sociale » (Fortin et Séguin, 1996, p. 68). Cette mesure est privilégiée afin d'éviter que les jeunes se

retrouvent dépendants du système d'aide sociale et y restent pour une longue durée. En plus des coupures dans les prestations des jeunes, les auteurs proposent que le « droit à l'aide sociale » des mères de famille monoparentale devienne conditionnel à ce que ces femmes recherchent activement un emploi (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 56).

En regard de la fraude, le rapport minoritaire soutient que l'État doit la « combattre [...] avec fermeté et persévérance et par tous les moyens efficaces, directs ou indirects, incitatifs ou coercitifs » (Fortin et Séguin, 1996, p. 40). Les signataires proposent à cet effet de resserrer les mesures pour combattre la fraude et les irrégularités. La stratégie privilégiée par Fortin et Séguin, qui passe par une intensification de la lutte contre la fraude, révèle une orientation qui contraste avec celle adoptée par les autres membres du comité externe. Quant aux programmes, contrairement aux signataires du rapport *Chacun sa part*, Fortin et Séguin suggèrent de maintenir le programme APPORT sans toutefois le généraliser aux personnes seules, dans le but de diminuer les coûts. Cela permettrait à l'État de redistribuer les sommes économisées dans l'amélioration des services aux prestataires et de ne pas déboursier de sommes supplémentaires pour l'établissement de cette réforme.

En résumé, Fortin et Séguin exposent dans ce rapport une approche différente de celle adoptée par les signataires de *Chacun sa part* quant à l'intégration à l'emploi. Fortin et Séguin proposent des mesures d'incitation à l'emploi afin de favoriser la sortie de l'aide sociale vers l'emploi. De plus, ils considèrent essentiel de préserver l'équité en élevant l'écart entre le salaire minimum et les prestations d'aide sociale. Dans l'optique de Fortin et Séguin, l'État ne peut plus assumer de nouvelles dépenses dans le régime d'aide sociale. Ils refusent donc d'adhérer à une proposition de réforme qui engendrerait des coûts supplémentaires. Afin de respecter les restrictions budgétaires de l'État, des mesures afin de réduire le taux d'inscription à l'aide sociale s'imposent.



À travers leur document, les deux auteurs suggèrent notamment un durcissement des obligations pour les prestataires et un renforcement des contrôles pour vérifier plus rigoureusement s'ils font des efforts pour s'intégrer à l'emploi. Fortin et Séguin privilégient une réforme de l'aide sociale qui comporte de plus en plus d'obligations et de sanctions pouvant aller jusqu'à l'expulsion pour les prestataires aptes au travail qui refusent de s'engager dans des démarches de retour en emploi, des coupures dans les prestations pour les jeunes prestataires, ainsi que l'obligation pour les mères monoparentales de rechercher un emploi. Les signataires de ce rapport minoritaire proposent essentiellement une réforme qui se situe plutôt en continuité avec le régime en vigueur à ce moment, en y apportant quelques modifications afin de renforcer les mesures coercitives, de mieux l'adapter au marché de l'emploi, d'améliorer son efficacité et de le rendre moins coûteux.

En définitive, les deux rapports présentés par le comité externe exposent des positions et des visions divergentes à l'égard de la réforme à entreprendre. Celles-ci sont le reflet de représentations différentes envers les personnes pauvres, la pauvreté et les stratégies pour la combattre, ainsi que le rôle du système d'assistance sociale. Leurs représentations se rattachent assurément à des croyances, des valeurs et des idéologies distinctes. Certaines de ces représentations sont en tension, que ce soit au niveau de l'orientation de la réforme, de l'approche à privilégier ou des valeurs et principes à valoriser. Le rapport Bouchard propose une philosophie basée sur la responsabilité partagée entre les individus, l'État et la collectivité, une approche individualisée et volontaire qui favorise la réciprocité des obligations, la prévention, la solidarité et la dignité, tandis que le rapport Fortin soutient une approche axée sur l'efficacité du système d'aide sociale, le renforcement des responsabilités individuelles, les efforts que doivent fournir les prestataires et certaines mesures de contrôle telles que la participation obligatoire à des programmes d'insertion, la vérification et l'expulsion en cas de refus.

### ***3.3 Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi***

À la suite du dépôt de ces deux rapports par le comité de travail, le MSR se penche lui aussi sur la question de la sécurité du revenu. S'inspirant de plusieurs éléments relevés dans ces rapports externes, le gouvernement du Québec publie un document de consultation ayant pour titre *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Ce document, également appelé le livre vert, est déposé par la ministre de la Sécurité du revenu Louise Harel en décembre 1996. Cet énoncé de politique est conçu par le MSR dans l'optique d'entreprendre une vaste réforme dans le régime d'aide sociale. Le livre vert est bel et bien à la base de la seconde réforme de la sécurité du revenu de 1998.

Sur le plan économique, l'État affirme d'abord que les dépenses gouvernementales reliées au programme d'aide sociale ont explosé depuis la fin des années 1980. Dès le milieu des années 1990, l'État entreprend un redressement des finances publiques, afin de pallier l'augmentation de 600% des coûts du régime d'aide sociale depuis 1975 (MSR, 1996, p. 13) (voir tableau IV à la page 61). Le premier ministre de l'époque, Lucien Bouchard, a d'ailleurs pour objectif d'atteindre le déficit zéro en 1999-2000. Afin d'y arriver, l'État procède entre autres à la réduction des dépenses dans les services publics (MSR, 1996, p. 11).

De surcroît, l'État note une augmentation du nombre de chômeurs qui ont recours à l'aide sociale étant donné les restrictions dans le programme fédéral d'assurance-chômage. Ce facteur a une incidence majeure sur les représentations de l'État à l'égard des prestataires de l'aide sociale, en ce sens où celui-ci considère la majorité d'entre eux comme étant des chômeurs qui n'ont pas accès au programme d'assurance-chômage (Gauthier, 2006, p. 149). Le gouvernement fédéral procède également, à partir du milieu des années 1990, à une réduction du financement dans les programmes sociaux, notamment dans le régime d'aide sociale. L'État québécois soutient donc, à l'intérieur du livre vert, que la réforme doit prendre en considération ces impératifs

économiques, qui ont un impact considérable sur le programme de la sécurité du revenu.

Le gouvernement québécois, dès le tout début de son document, avance que le programme de la sécurité du revenu est un « véritable baromètre » d'une société marquée par de multiples bouleversements (MSR, 1996, p. 13). Ces changements se manifestent tant sur le plan du marché de l'emploi qu'au plan social et familial. Du point de vue de l'État, le marché de l'emploi est en « profonde mutation » : le taux de chômage et la durée de chômage s'accroissent, les emplois sont de plus en plus précaires et le marché de l'emploi requiert de nouvelles exigences pour les travailleurs (MSR, 1996, p. 17).

La réforme doit ensuite prendre en considération les transformations sociales et familiales que connaît la société québécoise : les familles monoparentales et les personnes seules sont plus nombreuses, la pauvreté des enfants s'aggrave et les jeunes sont confrontés à l'exclusion socioprofessionnelle. Tous ces facteurs ont des retombées sur le régime de la sécurité du revenu : ils contribuent entre autres à gonfler les rangs des prestataires de l'aide sociale. La réforme doit non seulement tenir compte de ces différents aspects du contexte socioéconomique, mais aussi s'adapter à ces nouvelles réalités qui traversent la société québécoise.

La seconde réforme de la sécurité du revenu, comme l'indique le titre du livre vert, s'articule autour de l'insertion en emploi. Cette réforme repose sur « les principes d'équité, d'égalité des chances, d'accessibilité, de réciprocité, de subsidiarité, et d'efficience » (MSR, 1996, p. 67). En proposant une réforme équitable, le livre vert reprend le principe d'équité, qui ressortait grandement des deux rapports produits par le comité externe. De toute évidence, l'État croit qu'afin de préserver l'équité entre les prestataires et les travailleurs à faible revenu, il est important que les prestations de la sécurité du revenu demeurent inférieures au salaire minimum. L'État adopte une série

de mesures en lien avec cet objectif d'équité, telles que l'allocation unifiée pour enfants, l'imposition des prestations et l'administration des pensions alimentaires.

L'État préconise aussi à travers le livre vert les principes de réciprocité, de responsabilité partagée et de partenariat entre les domaines public, privé et communautaire. La seconde réforme propose de trouver des solutions collectives au problème de l'emploi. Les individus, l'État, le marché de l'emploi et les communautés ont des obligations mutuelles à l'égard de l'insertion socioéconomique des prestataires et doivent s'investir à travers un contrat de réciprocité. L'État, même s'il procède à une réforme du système d'aide sociale, tient à conserver « les valeurs de solidarité, de justice et d'équité qui sous-tendent l'actuel régime de la sécurité du revenu » (MSR, 1996, p. 14).

L'État entreprend une reconfiguration du régime d'aide sociale sur plusieurs plans. Les grandes orientations de cette seconde réforme ont pour principal objet l'emploi et l'insertion à l'emploi. En premier lieu, l'intégration des prestataires de l'aide sociale à l'ensemble de la main-d'œuvre est une priorité pour l'État. Les prestataires seront de cette façon perçus comme des travailleurs à la recherche d'un emploi. L'État entend redonner le statut de travailleur non seulement aux prestataires de la sécurité du revenu, mais aussi aux chômeurs.

Louise Harel, alors ministre de la Sécurité du revenu, affirme lors des consultations publiques portant sur la seconde réforme que l'intégration des prestataires de l'aide sociale à l'ensemble des travailleurs permettrait de déstigmatiser les prestataires (Commission permanente des affaires sociales, 30 janvier 1997). Elle avance que la loi 37 a contribué à stigmatiser les prestataires entre autres en mettant de l'avant des programmes de développement de l'employabilité s'adressant exclusivement à eux. Dans cette optique, les personnes en emploi, les assistés sociaux, les chômeurs, ainsi que tous ceux qui recherchent un emploi auront accès aux mêmes services publics d'emploi. Pour l'État, cette nouvelle façon de percevoir l'ensemble

des travailleurs mettra un terme « à la catégorisation des individus en fonction ou non de leur recours à la sécurité du revenu » (MSR, 1996, p. 14).

Cette première orientation englobe une intégration du programme d'aide sociale à la politique active du marché du travail. Cela implique, comme proposé par les rapports Bouchard et Fortin, le regroupement des services de soutien financier et de soutien à l'emploi, qui seront désormais chapeautés par une seule et même agence gouvernementale : Emploi-Québec. Cette réunification des services d'aide à l'emploi dans les Centres locaux d'emploi permettra, selon l'État, de rendre le réseau plus efficace, flexible et adapté à la réalité de chaque communauté. Ulysse et Lesemann sont d'avis que « l'intégration des mesures d'aide financière et d'emploi » constitue l'aspect le plus novateur de la seconde réforme (2004, p. 61). Cette politique active, qui s'adresse à tous les travailleurs (incluant les prestataires et les chômeurs), comprend les volets suivants : « la préparation et l'insertion à l'emploi, le maintien, la stabilisation et la création d'emplois » (MSR, 1996, p. 48).

En second lieu, le lien entre le régime d'assistance sociale et le marché de l'emploi devient plus étroit avec la seconde réforme. Inspiré par le rapport signé par Fortin et Séguin, l'État affirme vouloir « adapter les aides aux réalités du marché du travail local » (MSR, 1996, p. 38). Les services offerts aux prestataires sont principalement axés sur des outils afin de surmonter leurs difficultés à réintégrer le marché de l'emploi. Dans le même ordre d'idées, l'État préconise « l'intégration des prestataires de la sécurité du revenu à la politique active au marché du travail » (MSR, 1996, p. 47).

En troisième lieu, l'État met l'accent sur les droits et les obligations des prestataires. D'une part, les prestataires ont le droit de recevoir un soutien économique et d'être accompagnés par l'État dans leurs démarches d'intégration socioéconomique. En échange, les prestataires ont l'obligation de s'engager dans un processus d'insertion à l'emploi et de fournir des efforts individuels. L'État soutient qu'en «

contrepartie, ils [les prestataires] auront la responsabilité de prendre tous les moyens raisonnables qui seront à leur disposition pour atteindre, conserver ou recouvrer leur autonomie financière » (MSR, 1996, p. 28). La notion de contrepartie fait donc partie intégrante de la seconde réforme. L'introduction de la logique de contrepartie implique, pour Dufour, Boismenu et Noël (2003), un accès au système d'aide sociale qui devient conditionnel. Dans cette optique, les prestataires de l'aide sociale doivent remplir un certain nombre de conditions afin d'obtenir leur allocation. Des efforts collectifs doivent également être accomplis par l'État, le marché de l'emploi et les collectivités afin de permettre le retour à l'emploi des prestataires. En dernier lieu, l'État oriente sa réforme vers des mesures actives d'insertion à l'emploi, des actions préventives, l'équité entre les bénéficiaires et les travailleurs à petit salaire et le développement local.

L'État, à travers son document de consultation, met l'accent sur la responsabilité individuelle et collective quant à lutte contre l'exclusion des prestataires du marché du travail. En ce qui concerne les responsabilités individuelles, le livre vert énonce les responsabilités et les obligations des prestataires quant à leurs démarches d'insertion : ils doivent élaborer leur *Plan individualisé d'insertion, de formation et d'emploi*, puis faire les efforts nécessaires afin de respecter les exigences et atteindre les objectifs fixés dans ce plan. Les mesures de réinsertion à l'emploi seront renforcées pour les jeunes adultes et les mères monoparentales, deux groupes qui sont nombreux à recourir à l'aide sociale. L'État cible les jeunes et ensuite les mères monoparentales comme étant les premiers groupes de prestataires à devoir entreprendre ces parcours obligatoires, et ce, dès l'application de cette réforme.

Le livre vert propose une approche axée sur un *Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Ce parcours d'insertion représente pour le gouvernement bien plus qu'une mesure d'employabilité. D'après le livre vert, ce parcours s'inscrit dans une politique active du marché du travail, favorise réellement

l'insertion en emploi et conçoit les prestataires comme des chômeurs, ce que les programmes d'employabilité instaurés par la loi 37 ne faisaient pas.

À l'instar du rapport *Chacun sa part*, le livre vert place les individus au cœur du processus de retour à l'emploi. Ce sont les personnes qui doivent, avec l'aide d'un conseiller en emploi, définir leurs besoins et leurs difficultés face à leur insertion (MSR, 1996, p. 41). Elles doivent aussi planifier les étapes du processus qui leur permettra de réintégrer le marché du travail. La conception de ce parcours, qui implique le principe de réciprocité, prend la forme d'une entente entre les prestataires et l'État. Dans les cas où des prestataires refusent d'amorcer ce parcours ou de mettre en action les mesures prévues dans le contrat, la réforme prévoit des pénalités financières, tel que proposé par Fortin et Séguin dans leur rapport minoritaire.

Si les prestataires ont une responsabilité individuelle face à leur insertion, l'État, le marché de l'emploi et les collectivités ont également des responsabilités à assumer à l'égard de la création d'emplois, de la formation et de l'insertion. Tous ces acteurs sociaux, y compris les prestataires, doivent s'engager à travers un contrat de réciprocité où ils ont tous des obligations à remplir afin de favoriser l'insertion à l'emploi des prestataires. La ministre Harel avance en commission parlementaire que le gouvernement compte faire adopter une loi qui modifierait le nom du ministère de la Sécurité du revenu pour celui de ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « confirmant le rôle prépondérant des partenaires du marché du travail : patrons, syndicats, communautaire » (Commission permanente des affaires sociales, 18 mars 1997).

Ce changement d'appellation démontre la volonté du gouvernement d'inclure tous ces acteurs dans le processus d'intégration des prestataires et de placer l'insertion à l'emploi au cœur du régime de la sécurité du revenu. L'État, qui privilégie un partenariat entre les secteurs public, privé et communautaire, mise entre autres sur le développement local pour créer des emplois qui favorisent le développement

socioéconomique des communautés (MSR, 1996, p. 35). La réforme laisse d'ailleurs beaucoup de place aux initiatives locales, ainsi qu'aux acteurs et organismes locaux quant à la définition des besoins et des problèmes sociaux et à l'élaboration de solutions adaptées à chaque environnement local (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 59).

Le livre vert propose de nouvelles pistes de solution collective afin de lutter contre l'exclusion socioprofessionnelle des prestataires. Le gouvernement choisit, dans cette réforme, de privilégier l'emploi comme moteur de lutte contre la pauvreté. L'État réitère que, malgré les changements amorcés par la réforme, le filet de protection sociale doit être maintenu. Il doit cependant être « plus productif en l'inscrivant dans une stratégie de développement des collectivités locales et à l'intérieur d'une politique active du marché du travail » (MSR, 1996, p. 35). L'insertion à l'emploi devient ainsi l'élément central du filet de sécurité sociale. L'État propose une meilleure articulation entre l'intégration socioéconomique des prestataires et le développement économique, en tant que réponse collective à la problématique du chômage (MSR, 1996, p. 31).

Le livre vert prévoit des mesures différentes selon le statut des prestataires : des mesures de protection sociale pour les prestataires inaptes au travail et des mesures d'insertion socioéconomique pour les prestataires aptes au travail. Dans le premier cas, l'État reconnaît que, malgré l'orientation de la réforme vers l'insertion en emploi, la majorité des prestataires inaptes au travail ne peuvent entreprendre de telles démarches. Les bénéficiaires inaptes auront la possibilité de faire reconnaître leur invalidité permanente au travail et ainsi recevoir une allocation d'invalidité dorénavant fournie par la Régie des rentes du Québec. Pour les prestataires inaptes qui désirent participer ultérieurement à des mesures actives, la réforme leur offrira la possibilité de demeurer prestataires de la sécurité du revenu en recevant une allocation s'ajoutant à la prestation de base. Cette catégorie de prestataires n'aura donc pas l'obligation de participer à des parcours d'insertion.



Dans le cas des prestataires aptes au travail, la réforme prévoit des obligations autant pour ces derniers que pour l'État. Le livre vert renforce les obligations des prestataires dans leur insertion à l'emploi entreprises par la loi 37. Les personnes aptes au travail ont, comme le suggérait le rapport Fortin, « l'obligation et la responsabilité d'entreprendre une démarche active d'intégration sociale ou professionnelle » (MSR, 1996, p. 52). Un refus de s'engager dans une démarche d'insertion obligatoire provoquerait une sanction de 150\$ par mois durant un an (MSR, 1996, p. 52).

Le livre vert met enfin l'accent sur la prévention et la lutte à la pauvreté et à sa reproduction intergénérationnelle. Tout comme l'avaient recommandé les rapports Bouchard et Fortin, le gouvernement prévoit de rendre les garderies plus accessibles aux familles défavorisées. L'État, s'inspirant de la stratégie proposée par le comité externe afin de sortir les enfants de la pauvreté, mettra de l'avant une allocation unifiée pour enfants, qui s'adressera à toutes les familles avec enfants qui ont un faible revenu. En faisant cela, l'État vise à accroître son aide financière aux familles à faible revenu qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale, étant donné qu'auparavant, seules les familles bénéficiaires avaient accès à une aide financière. Selon le gouvernement, l'implantation de cette allocation pour enfants permettra entre autres de maintenir l'équité entre les prestataires et les travailleurs à petit salaire et de simplifier le régime de la sécurité du revenu.

Somme toute, le livre vert reprend des éléments provenant des deux rapports externes, mais privilégie davantage l'orientation et les mesures suggérées par le rapport Fortin. Le livre vert, lorsqu'il propose de simplifier le système d'assistance, de laisser tomber la notion d'employabilité au profit d'un parcours d'insertion et de mettre les personnes au centre de ce processus, s'inspire des notions soumises par le rapport *Chacun sa part*. Mis à part quelques objectifs et principes communs à la proposition de Bouchard, Labrie et Noël, dont la lutte contre la pauvreté, les principes de réciprocité, de responsabilité partagée, de solidarité et de justice sociale, le livre

vert choisit une approche qui s'approche davantage de celle proposée par le rapport *Pour une réforme axée sur l'emploi*.

Dans un premier temps, le rapport signé par Fortin et Séguin suggérait de faire le lien entre l'emploi et le régime d'aide sociale. L'État reprend cette recommandation en élaborant une politique active du marché du travail axée sur l'articulation entre le programme d'aide sociale et le marché de l'emploi. Ce rapport proposait de développer les compétences des prestataires en fonction des emplois disponibles, ce que l'État privilégie. Dans un deuxième temps, la réforme s'inscrit dans une conjoncture propice à la réduction des coûts du régime d'aide sociale. L'État, tout comme le rapport Fortin, a pour objectif prioritaire d'abaisser le nombre de prestataires de la sécurité du revenu, en favorisant leur retour en emploi et en incitant les travailleurs à faible revenu à demeurer sur le marché de l'emploi. Dans un contexte d'assainissement des finances publiques, la réforme ne planifie pas d'investissements supplémentaires dans le régime, contrairement à ce que le rapport Bouchard suggérait. L'État, à l'instar du rapport Fortin, prévoit plutôt procéder à des coupures dans les prestations des jeunes et des mères monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi qu'à tous ceux qui refusent de participer à des parcours d'insertion.

Enfin, bien que les deux rapports externes mettent l'accent sur l'insertion en emploi, le rapport minoritaire propose de renforcer les obligations des prestataires. Le livre vert privilégie cette approche où les prestataires sont confrontés à davantage d'obligations, dont celle de participer activement à la planification et à la réalisation de leur *Plan d'insertion, de formation et d'emploi*. Les prestataires doivent également prouver qu'ils font des efforts afin de s'intégrer au marché du travail. Les sanctions, proposées par Fortin et Séguin et reprises dans le livre vert, sont imposées pour ceux qui refusent de remplir leurs obligations. Bouchard, Labrie et Noël ont quant à eux manifesté leur désaccord quant à l'utilisation de mesures de contrôle et de punition et à l'expulsion de prestataires du régime d'aide sociale. Même si l'État n'a pas retenu la suggestion de Fortin et Séguin d'expulser du régime les prestataires ne pouvant pas

démontrer qu'ils font des efforts concrets afin de se réintégrer au marché du travail, la réforme a tout de même mis de l'avant une approche basée sur le renforcement des mesures de contrôle et des obligations demandées aux prestataires.

### **3.4 Les points de vue des acteurs sur la seconde réforme**

Les divergences de points de vue quant à l'articulation de la réforme ont mené à la production de deux rapports par le comité externe. Déjà, à ce moment, une tension entre diverses représentations s'est manifestée. Suite à cela, des confrontations entre les représentations de l'État à l'égard de la pauvreté et celles de plusieurs groupes populaires se créent. Ces groupes sociaux ont une vision qui se distingue de celle du gouvernement relativement au régime d'aide sociale, au rôle de l'État envers les personnes prestataires de l'aide sociale et à la lutte contre la pauvreté. Cette situation, ponctuée de relations conflictuelles, est qualifiée de « bataille de l'aide sociale ». Le gouvernement du Québec entreprend en janvier 1997 une série de consultations publiques auxquelles divers acteurs sociaux prennent part. Étant donné le nombre important de groupes qui participent et présentent des mémoires à cette vaste consultation, cette section présente une synthèse du point de vue des principaux acteurs collectifs face à la seconde réforme proposée dans le livre vert.

#### **3.4.1 Le comité externe de la sécurité du revenu**

Les membres du comité externe réagissent différemment face aux orientations du livre vert. Lors des consultations publiques, les trois signataires du rapport *Chacun sa part* émettent des réserves quant à l'approche privilégiée par la réforme. Ils affirment que l'intégration du concept de punition aux parcours vers l'insertion risque de menacer le lien de confiance entre l'État et les prestataires, qui est pourtant essentiel lorsqu'il est question d'insertion. Dans un article publié dans le quotidien *Le Devoir*, Bouchard, Labrie et Noël avancent que l'État « fait fausse route » en optant pour des pénalités qu'ils jugent « contre-productives, incohérentes et dangereuses » (12 février 1997).

Les signataires du rapport majoritaire croient également que la proposition de réforme ne réussira pas à contrer l'appauvrissement des prestataires, étant donné que les barèmes de prestations ne permettent pas d'assouvir leurs besoins essentiels. Bouchard, Labrie et Noël suggèrent à cet effet une approche où les besoins de base sont assurés pour tous les prestataires. Une fois leurs ressources minimales comblées, les prestataires refusant de participer à des mesures d'insertion pourraient alors être confrontés à une perte d'avantages supplémentaires. À ce sujet, Bouchard déclare à la ministre Harel lors des consultations particulières sur le livre vert que « c'est là où nos visions diffèrent. Nous pensons que le principe de réciprocité devrait s'appliquer une fois les besoins essentiels comblés » (Commission permanente des affaires sociales, 29 janvier 1997).

À l'inverse, Fortin et Séguin répondent assez favorablement au livre vert. Ils se montrent en accord avec la philosophie et avec la majorité des propositions avancées par le livre vert. Par contre, ceux-ci affirment que la réforme aurait pu renforcer davantage les mesures de coercition. Ils continuent de recommander l'exclusion de l'aide sociale des prestataires qui refusent de s'engager dans un parcours vers l'emploi et de faire des efforts afin d'y parvenir, plutôt que d'effectuer des coupures dans les prestations, comme l'envisage l'État. Même s'ils jugent cette pénalité insuffisante, Fortin et Séguin avancent, dans un article paru dans le journal *La Presse*, que « le livre vert marque un réel progrès » (4 février 1997). Ils approuvent ainsi la volonté de l'État de rendre le programme de la sécurité du revenu plus intègre, particulièrement concernant la question du non-paiement des loyers, le renforcement des mécanismes de vérification et des obligations des prestataires dans leur recherche d'emploi.

### **3.4.2 Les principales réactions au livre vert**

Les grands questionnements qui ressortent du discours des groupes sociaux qui participent aux consultations publiques sont surtout axés sur les responsabilités individuelles et collectives, la création d'emplois, la lutte contre la pauvreté, les conditions de vie et les besoins essentiels des prestataires, l'intensification des mesures

de contrôle et les parcours obligatoires. La majorité des acteurs entendus lors des consultations particulières, dont le Conseil du statut de la femme (CSF), l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec (OPTSQ), la Fédération des femmes du Québec (FFQ) et les trois grandes centrales syndicales (CSN, CEQ et FTQ), soulèvent d'abord que la participation à des mesures d'employabilité ne conduit que rarement à des emplois. Ces acteurs dénoncent les effets négatifs de cette réalité pour les prestataires : elle contribue entre autres à les décourager et à les responsabiliser quant à leur exclusion du marché du travail. Diane Lemieux, présidente du CSF, souligne lors des consultations publiques que l'État fait, avec la réforme,

« le pari que le volume d'emplois sera [...] assez élevé. On fait le pari que les salaires seront suffisamment élevés pour permettre de vivre décemment. Or, non seulement, au Québec, on a une pénurie d'emplois, mais on a aussi une pénurie de bons emplois. Le meilleur rempart contre la pauvreté demeure l'emploi de qualité » (Commission permanente des affaires sociales, 30 janvier 1997).

Dans cette optique, l'État doit s'engager dans une stratégie globale de création massive d'emplois de bonne qualité faisant partie intégrante de la réforme. Ce vaste programme doit être envisagé en tant que responsabilité collective où la participation de l'État, du marché, des collectivités et des individus est requise. Le CSF réitère à cet effet que la reprise de l'emploi est nécessaire à l'augmentation du nombre de sorties du régime de l'aide sociale vers l'emploi; la motivation et la volonté des prestataires à y arriver ne suffisent pas (1997, p. 7). L'État doit s'assurer que « le droit au travail, c'est-à-dire le droit à l'emploi de qualité pour toute personne apte à travailler » est respecté et que les prestataires ont accès aux services dont ils ont besoin (CSF, 1997, p. 31). Il est nécessaire de créer non seulement des emplois de qualité, mais aussi des services d'aide et d'accompagnement adéquats et efficaces afin de permettre l'insertion socioéconomique des prestataires.

Les trois centrales syndicales reconnaissent que les prestataires ont des responsabilités à remplir quant à leur intégration en emploi. Par contre, compte tenu de la situation actuelle du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion, les sphères sociales et politiques ont elles aussi à endosser leurs responsabilités envers les prestataires et la situation de l'emploi.

« D'une part, nous avons une responsabilité collective comme société d'assurer une organisation de l'activité économique favorisant la participation équitable du plus grand nombre. [...] D'autre part, dans le présent contexte de profondes transformations, nous avons aussi collectivement la responsabilité d'offrir aux personnes (en chômage comme en emploi) les moyens nécessaires leur permettant de faire face aux exigences accrues du marché du travail. » (CSN, CEQ et FTQ, 1997).

Dans cette perspective, le développement d'emplois de qualité et l'intégration socioéconomique des prestataires font partie des responsabilités auxquelles l'État, le marché, les collectivités et les prestataires doivent répondre de façon collective.

Ensuite, plusieurs acteurs estiment que le régime d'aide sociale, depuis la mise en application de la première réforme, ne permet pas aux assistés sociaux de sortir de la pauvreté. Ils craignent désormais sérieusement que les coupures annoncées dans le livre vert ne continuent d'appauvrir les prestataires et d'affaiblir le filet de sécurité sociale (FFQ, Commission permanente des affaires sociales, 13 février 1997). En plus de mettre en place une stratégie de développement socioéconomique, l'État doit aussi faire de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs prioritaires de la réforme. Il est primordial pour ces acteurs que l'État continue à jouer son rôle de protection sociale, en offrant une aide aux personnes qui leur garantit des ressources suffisantes afin de combler leurs besoins de base.

À l'instar d'autres groupes, les trois centrales syndicales affirment qu'il « faut reconnaître que la pauvreté constitue un obstacle à l'insertion. En effet, il est difficile pour une personne d'entreprendre une démarche d'insertion lorsque ses besoins

essentiels ne sont pas assurés » (CSN, CEQ et FTQ, 1997). C'est dans un souci de consolider le tissu social que le CSF, la FFQ, l'OPTSQ et les centrales syndicales recommandent de ne pas procéder à d'autres coupures dans les allocations d'aide sociale (CSF, 1997, p. 45). Ces groupes souhaitent de la sorte garantir aux personnes des ressources minimales afin de vivre dans des conditions de vie décentes et d'éviter que leur situation ne se détériore.

La plupart des acteurs dénoncent, lors des consultations publiques, certaines mesures coercitives mises de l'avant par la réforme, telles que les compressions prévues dans le régime d'aide sociale et l'obligation pour les prestataires aptes au travail de participer à des mesures d'insertion. Les parcours obligatoires pour les jeunes et les femmes monoparentales proposés dans le livre vert sont d'ailleurs vivement décriés. Étant donné les listes d'attente pour prendre part à des mesures d'insertion et les faibles chances de se trouver un emploi à la suite d'une participation à ces mesures, plusieurs groupes remettent en question la nature obligatoire des parcours vers l'emploi.

Eu égard au contexte économique de chômage élevé et de pénurie d'emplois, l'État ne peut obliger les prestataires à s'investir dans des démarches d'insertion à l'emploi lorsque celui-ci ne peut leur garantir ni des services de soutien ni l'obtention d'un emploi (FFQ, 1997a; CSF, 1997, p. 19). En plus d'intensifier la responsabilité individuelle et les attentes face aux prestataires de l'aide sociale, cette approche punitive vient également renforcer les préjugés à leur égard. Enfin, selon ces groupes, les mesures obligatoires ne permettent pas aux prestataires d'améliorer leurs conditions de vie.

Ils suggèrent donc de mettre de côté les parcours obligatoires et les pénalités imposées aux prestataires qui refusent d'y participer, ainsi que les coupures dans les cas de partage de logement, qui n'encouragent ni la solidarité ni l'entraide. On propose plutôt à l'État de miser sur une approche volontaire, qui comprendrait par exemple des

mesures d'incitation au travail autres que financières (OPTSQ, Commission permanente des affaires sociales, 18 mars 1997). La FFQ suggère aussi de privilégier la construction de parcours plus adaptés à la réalité des prestataires, qui leur permettraient de s'intégrer à l'emploi à leur rythme (1997a).

Force est de constater que Fortin et Séguin, les auteurs du rapport minoritaire, le Conseil du patronat et la Ligue des propriétaires sont les seuls groupes entendus en commission parlementaire qui se sont prononcés en faveur des mesures de contrôle et des parcours obligatoires (Gauthier, 2006, p. 156). Ce sont également ces groupes qui semblent être le plus en accord avec l'orientation de la proposition de réforme.

### **3.4.3 La coalition nationale sur l'aide sociale**

Tout comme lors de la première réforme de la sécurité du revenu, le FCPASQ lance une invitation à ses alliés provenant de groupes populaires, d'organismes communautaires et du milieu syndical pour former un regroupement afin de lutter contre la réforme proposée. Plus de quarante groupes répondent à l'appel, dont la FFQ et le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). De là naît la Coalition nationale sur l'aide sociale (CNAS) en janvier 1997. La CNAS est un exemple de « coalition plaidante », étant donné que les membres de cette coalition ont des représentations, des visions et des intérêts communs et tentent d'influencer le régime d'aide sociale grâce à des actions concertées telles que des manifestations, des pétitions, des points de presse, des journées d'étude et des rassemblements. Plusieurs groupes appartenant à cette coalition se font entendre lors des consultations publiques et la majorité d'entre eux y présentent un mémoire.

Même si le CSF et l'OPTSQ ont des questionnements et des inquiétudes face à la proposition de réforme, ces groupes sont en accord avec certains de ses aspects, dont le regroupement des services qui s'adressent aux prestataires de l'aide sociale, aux chômeurs et aux travailleurs (création d'un guichet unique), les parcours individualisés basés sur l'accompagnement des personnes, l'objectif de réinsérer les prestataires à



l'emploi et le principe de responsabilité partagée. La CNAS, quant à elle, s'oppose plus globalement à la réforme. Le FCPASQ, l'instigateur de la CNAS, rejette d'ailleurs en bloc la proposition de réforme (1997). Les groupes appartenant à la CNAS dénoncent la philosophie sociale à la base de la réforme qui met en avant-plan des compressions et des mesures coercitives favorisant l'exclusion et l'appauvrissement des prestataires.

Le FCPASQ appuie sa position sur une étude menée par McAll, Desgagnés, Fournier, et Villeneuve (1995) qui met en lumière les barrières et les obstacles auxquels les prestataires de l'aide sociale sont exposés. Les cinq obstacles identifiés par cette recherche sont la pauvreté, la discrimination, le régime d'aide sociale, la formation et le marché de l'emploi. Le FCPASQ refuse d'adhérer au projet de réforme, étant donné que celui-ci ne permet pas de briser ces cinq barrières.

Les représentations sociales de la CNAS contrastent avec celles de l'État. Que ce soit à l'égard de la pauvreté, de l'orientation du système d'aide sociale, de l'approche à adopter ou des mesures à mettre en oeuvre, la CNAS n'a pas les mêmes visions de l'individu en société et des rapports individu-État que le gouvernement. Par exemple, les organismes rattachés à la CNAS conçoivent la pauvreté en tant que problème social multidimensionnel qui doit être ardemment combattu par la société à l'intérieur d'une stratégie globale qui s'attaque à la pauvreté sur plusieurs plans. Contrairement à l'État, la CNAS conçoit le régime d'aide sociale comme un véritable dispositif de lutte contre la pauvreté à l'intérieur duquel les droits de citoyenneté sont foncièrement inscrits. Les mesures proposées par la CNAS sont donc conçues en fonction de ces représentations.

Afin de mettre fin à l'amplification de la pauvreté des prestataires, les membres de la CNAS réclament l'établissement dans la loi d'un barème plancher en dessous duquel l'État ne peut diminuer les allocations, notion qui ne fait plus partie du régime d'aide sociale depuis la réforme de 1988. La CNAS propose ensuite l'introduction de

la « clause d'appauvrissement zéro », qui fait en sorte que les prestataires ne puissent subir de réduction de leurs revenus, que ce soit par le système d'aide sociale ou par l'objectif du déficit zéro (FFQ, 1997a). Enfin, la CNAS revendique le « droit à un revenu décent », qui garantit aux prestataires la satisfaction de tous leurs besoins essentiels (FFQ, 1997b).

Le FCPASQ adopte une approche bien différente de celle privilégiée par l'État dans sa proposition de réforme. Ce regroupement d'organismes œuvrant auprès des prestataires de l'aide sociale avance que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion des prestataires ne peut se réduire uniquement à l'application d'une réforme d'aide sociale. Elle doit passer par une démarche globale où l'intervention se fait à maints niveaux :

« sur la couverture des besoins essentiels reconnus, sur les conditions de logement, sur le fonctionnement du système de sécurité du revenu, sur le marché de l'emploi, sur la politique familiale, sur la politique de formation et de recyclage de la main-d'œuvre et sur la fiscalité » (FCPASQ, 1997).

Le livre vert propose une réforme orientée vers l'emploi, qui implique le principe de réciprocité et des obligations pour les prestataires, ce à quoi le FCPASQ s'objecte fermement.

Le FCPASQ suggère plutôt une reconfiguration du système d'aide sociale qui reposerait sur le principe de citoyenneté. Cette réforme en profondeur comprendrait entre autres une politique de développement de la citoyenneté et une politique de développement socioéconomique favorisant la création d'emplois stables. Tel que le réclament plusieurs autres groupes sociaux, la CNAS recommande d'entreprendre une vaste stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, le CNAS propose concrètement une hausse du salaire minimum qui permettrait d'atteindre le seuil de pauvreté et une majoration des revenus de travail permis pour les prestataires (FCPASQ, 1997). En plus de lutter contre la pauvreté, l'accroissement du salaire

minimum est une mesure efficace d'incitation au travail, tant pour les travailleurs à faible revenu que les prestataires (CSN, CEQ et FTQ, 1997).

Le FCPASQ laisserait davantage de place à la participation citoyenne, en démocratisant et en simplifiant le système, et favoriserait l'autonomie et la dignité des personnes. Cette proposition de réforme, basée sur le droit à la citoyenneté, mettrait en place un « revenu de citoyenneté » comme solution alternative à l'appauvrissement de la population (1997). Cette solution permettrait, selon le FCPASQ, de diminuer la pauvreté, les inégalités, les préjugés et la discrimination à l'égard des prestataires. Enfin, cette réforme donnerait plus facilement accès aux services de santé et aux services de garde publics, universels et gratuits, ainsi qu'à des logements abordables de qualité.

### **3.5 La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale<sup>10</sup>**

Le dépôt du projet de Loi sur le soutien du revenu se fait lui aussi dans un contexte de débats vigoureux. Après avoir écouté en commission parlementaire les réactions et les recommandations de différents acteurs sur le livre vert, le MSR, qui se nomme dorénavant le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES), doit arriver à concilier des représentations conflictuelles. D'un côté, le ministère des Finances et le premier ministre Bouchard lui demandent de respecter le budget alloué au régime de la sécurité du revenu afin d'être en mesure d'atteindre le déficit zéro en 2000. Certains députés veulent également que l'État s'en tienne à ce qui avait été proposé dans le livre vert. De l'autre côté, quelques députés du Parti québécois suggèrent des mesures afin d'adoucir certains aspects de la réforme. Ils recommandent entre autres de rendre le système de la sécurité du revenu plus généreux envers les prestataires. Ces propositions se font avec l'accord de la ministre Harel, qui souhaite donner suite à certaines demandes formulées par les groupes communautaires.

---

<sup>10</sup> Afin de faciliter la lecture, la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale sera ci-après appelée la Loi sur le soutien du revenu.

Le gouvernement est donc déchiré par des visions contrastées : certains députés du cabinet Bouchard souhaitent en effet entreprendre une réforme plus restrictive et répressive, se rapprochant de la réforme ontarienne de l'aide sociale de 1996, tandis que d'autres députés péquistes privilégient un adoucissement du système, tendant ainsi vers un système d'orientation social-démocrate. La notion de parcours obligatoires, très chère aux yeux du premier ministre, est également au cœur des débats publics. En bref, le processus décisionnel qui mène à la formulation de la Loi sur le soutien du revenu est parsemé de contraintes issues de représentations en tension avec lesquelles le MES doit jongler. En plus de tenir compte des règles qui régissent l'appareil gouvernemental, le MES doit prendre en considération les contraintes budgétaires de l'État, les revendications de plusieurs groupes d'acteurs ayant des moyens de pression variés et les logiques de pouvoir (Muller et Surel, 1998, p. 106).

Durant cette période de confrontation d'idées qui précède l'instauration de la Loi sur le soutien du revenu, le nombre de prestataires de l'aide sociale est à la baisse, et ce, depuis neuf mois consécutifs. Étant donné les économies réalisées par cette baisse du taux d'inscription à l'aide sociale, la ministre Harel annonce que le gouvernement augmentera de plus de 77 millions de dollars le budget alloué au régime de la sécurité du revenu (Gauthier, 2006, p. 165). Louise Harel signale également la mise en place d'une mesure proposée par les députés péquistes en faveur d'un régime plus généreux, à savoir celle qui offre un boni de 500\$ aux prestataires qui décrochent un emploi. Elle indique cependant que la réforme conservera les parcours obligatoires en ce qui concerne les jeunes prestataires. C'est finalement en décembre 1997, avec plus d'un mois de retard, que le projet de loi 186 sur le soutien du revenu est déposé.

C'est donc à la suite de plusieurs mois de discussions, de débats et de négociations que le MES arrive enfin à mettre sur la table le projet de loi 186. Comme son nom le stipule, la Loi sur le soutien du revenu définit maintenant le rôle du régime d'aide sociale comme un soutien au revenu des personnes dans le besoin. Elle est conçue dans le même esprit que le livre vert : elle est donc axée sur l'insertion à

l'emploi. La majorité des mesures et des services offerts aux prestataires aptes au travail sont en lien avec cet objectif fondamental. Les services d'aide à l'emploi visent l'intégration et l'autonomie socioéconomique des prestataires.

En plus de maintenir le programme APPORT, la loi 186 introduit deux autres programmes différents selon le statut des prestataires : un programme de protection sociale pour les bénéficiaires inaptes au travail et un programme d'assistance-emploi pour les prestataires sans contraintes au travail. Le programme d'assistance-emploi offre une « aide financière de dernier recours » aux prestataires aptes au travail. Il a pour but d'attribuer cette aide financière « aux personnes capables de travailler, à les inciter à entreprendre ou à poursuivre des démarches d'intégration ou de réintégration en emploi et à les soutenir pendant ces démarches » (Loi sur le soutien du revenu, article 13, 1998). Des prestataires ayant certaines contraintes à l'emploi peuvent également bénéficier d'un soutien financier dans le cadre de ce nouveau programme.

Notons ici que le programme de protection sociale pour les prestataires sans contraintes au travail n'a jamais été implanté. L'adoption de la loi 126 en 2002, qui est venue transformer la loi 186, a mis de côté ce programme en misant plutôt sur le programme d'assistance-emploi. Ce qui fait que les prestataires aptes et inaptes au travail se retrouvent donc en 2002 à l'intérieur du même programme, mais en continuant toutefois à bénéficier de barèmes de prestations différents.

Le programme d'assistance-emploi mise sur l'insertion à l'emploi des prestataires : l'État s'inspire ici de l'idée voulant que « le travail rémunéré soit le meilleur mécanisme d'insertion ou de réinsertion sociale » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 63). Ce programme est en continuité avec le programme APTE, créé par l'État lors de la première réforme de 1988, étant donné qu'il vise à inciter les prestataires à intégrer le marché de l'emploi par de multiples moyens. À ce titre, les Centres locaux d'emploi, administrés par le MES, offrent plusieurs services d'insertion afin de favoriser l'autonomie financière des prestataires. Les personnes qui désirent souscrire au

programme d'assistance-emploi doivent d'ailleurs se procurer le formulaire de *demande de prestations d'assistance-emploi* dans un Centre local d'emploi, ce qui démontre l'importance accordée par l'État à l'insertion à l'emploi. Afin d'avoir accès à ce programme, les personnes doivent prouver que les ressources financières dont elles disposent ne sont pas en mesure de couvrir leurs besoins essentiels.

Le programme d'assistance-emploi est assorti de certaines obligations pour les prestataires, dont celle de s'engager dans des démarches de retour en emploi. Par contre, les personnes qui présentent des contraintes à l'emploi ne sont pas dans l'obligation d'amorcer de telles démarches. Les prestataires aptes à l'emploi ne peuvent ni décliner un emploi ni le quitter sans « motifs sérieux ». Les jeunes prestataires âgés de moins de 25 ans sont également tenus de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur *Plan individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi*.

L'État prévoit, dans les cas où des prestataires manquent à leurs obligations, des pénalités financières. Contrairement à ce que le livre vert stipulait, la loi 186 précise que seuls les jeunes prestataires doivent obligatoirement prendre part à des parcours vers l'emploi. Le livre vert prévoyait au départ que les mères monoparentales devaient elles aussi suivre des parcours obligatoires. Le gouvernement n'a donc pas retenu le caractère obligatoire des parcours pour les femmes cheffes de famille monoparentale.

L'État a lui aussi des obligations à assumer à l'égard des prestataires : il doit les soutenir, les orienter et les accompagner vers le marché du travail. Les obligations mutuelles entre les prestataires et l'État s'inscrivent dans une perspective de réciprocité. Autant les prestataires que l'État doivent faire des efforts afin d'atteindre l'objectif de retour à l'emploi. La loi 186 réaffirme que les prestataires ont des obligations à remplir, mais aussi des droits qui doivent être respectés, notamment le « droit d'être assisté, le droit d'être traité avec dignité et respect [...], ainsi que le « droit à la confidentialité » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 70).

Tel que recommandé par les deux rapports du comité externe, la Loi sur le soutien du revenu reconduit le programme APPORT avec quelques modifications. Ce programme offre un soutien financier aux familles de travailleurs à faible revenu ayant au moins un enfant, dans le but de les inciter à demeurer sur le marché de l'emploi et de leur permettre de sortir de leur situation de pauvreté.

La loi 186 confirme la volonté gouvernementale d'amplifier son aide financière aux travailleurs à faible revenu afin d'éviter que ceux-ci ne se retrouvent sur le régime d'aide sociale. Cette loi s'inscrit, comme le défendaient les deux rapports externes et le livre vert, dans une perspective d'équité entre les travailleurs à faible salaire et les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce principe est mis de l'avant afin d'inciter les prestataires à retourner sur le marché du travail et aux travailleurs à y rester. Autrement dit, ce programme veut démontrer, autant aux prestataires qu'aux travailleurs, qu'il est avantageux de travailler.

### **3.6 Les points de vue des acteurs sur la Loi sur le soutien du revenu**

Le projet de loi 186 suscite lui aussi bien des réactions. Le gouvernement entame, en mai 1998, des consultations publiques sur ce projet de loi. Le FRAPRU considère que cette loi annonce « la fin de l'aide sociale [et le début de] l'assistance-emploi, pâle copie de l'assurance-emploi fédérale, pour les aptes au travail et à la protection sociale pour les autres » (Saillant, 1998, p. 44). Tel qu'il s'est produit lors des audiences sur le livre vert, la majorité des organismes y dénoncent à nouveau l'implantation des parcours obligatoires et des pénalités financières.

La proposition du livre vert de rendre les parcours d'insertion obligatoires pour les mères cheffes de famille monoparentale et les jeunes prestataires a d'ailleurs suscité la controverse tant dans les milieux communautaires que dans la population en général. Même s'il continue de s'opposer à ces mesures, le FCPASQ, avec l'appui des centrales syndicales et de la FFQ, propose à l'État de reporter leur application. Quelques jours avant l'adoption de la loi 186, le gouvernement procède à des

amendements. L'État accepte alors de retarder l'application des parcours obligatoires pour une période neuf mois et les sanctions pour les jeunes prestataires jusqu'en septembre 2000.

Après de vifs débats, la Loi sur le soutien du revenu est adoptée en juin 1998 et entrée en vigueur en octobre 1999. Les groupes sociaux qui ont lutté pour un adoucissement de la réforme ont réussi à obtenir quelques concessions. En premier lieu, sous les pressions de la CNAS et tel que suggéré par le comité externe et plusieurs autres organismes, le gouvernement abolit, pour les familles monoparentales, la clause sur le partage de logement. La CNAS a martelé le gouvernement sur cette question, lui rappelant l'engagement électoral du Parti québécois d'abolir cette clause. En second lieu, les mères monoparentales ne seront finalement pas contraintes de participer aux parcours obligatoires. En dernier lieu, les mères de jeunes enfants pourront continuer de recevoir le barème de non-disponibilité, ce qui leur permettra de se soustraire à une coupure de 1200\$ par année.

Malgré ces gains, les organismes membres de la CNAS estiment qu'ils ont perdu la bataille (FFQ, 1998). D'une part, la réforme a conservé sa philosophie d'intervention punitive prônée dans le livre vert, ce à quoi la CNAS s'est vivement opposée. À ce sujet, la FFQ soutient que l'État devrait « extirper du projet de loi 186 son approche punitive, sa détestable propension à voir le fraudeur ou la fraudeuse derrière la personne assistée sociale et son caractère paternaliste, surtout à l'égard des jeunes » (FFQ, 1998). La CNAS n'a pas réussi à faire retirer intégralement et irrémédiablement l'obligation pour les jeunes prestataires de participer à des démarches d'insertion. Même si la CNAS a obtenu gain de cause concernant les parcours obligatoires pour les mères monoparentales, celle-ci continue d'exiger le retrait de cette mesure coercitive pour les jeunes prestataires.

D'autre part, la CNAS considère qu'elle a perdu la lutte en ce qui concerne les coupures dans le régime d'aide sociale. La CNAS, qui a milité pour le « droit à un



revenu décent », considère que le gouvernement n'a pas investi massivement dans le régime ni instauré de barème-plancher afin de garantir aux prestataires des ressources minimales. La CNAS estime que la réforme risque de perpétuer les préjugés à l'endroit des prestataires de l'aide sociale. Étant donné l'opposition de la CNAS à la philosophie de base derrière la loi 186 et à de nombreuses mesures que cette loi met de l'avant, la CNAS réclame le retrait de la loi 186 ou du moins des modifications fondamentales (FFQ, 1998).

## CHAPITRE 4 : DES REPRÉSENTATIONS SOCIALES EN TENSION

### 4.1 Un mouvement de mobilisation autour de la Loi sur le soutien du revenu

Suite à l'adoption de la Loi sur le soutien du revenu, qui se fait malgré l'opposition des groupes communautaires, plusieurs acteurs se mobilisent autour du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté afin de lutter contre la loi 186 et les visions qu'elle supporte. Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, qui voit le jour grâce à ce mouvement de contestation contre la loi 186, est un acteur-clé de cette mobilisation citoyenne. Plus d'un millier de groupes, d'organismes et d'institutions, ayant pour la plupart fait partie de la CNAS, se mobilisent et se joignent à ce vaste mouvement en 1998. Le Collectif a pour objectif principal d'élaborer une loi-cadre pour l'élimination de la pauvreté et de favoriser la participation de la société civile à la formulation de celle-ci.

Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté rédige une proposition de loi pour un Québec sans pauvreté en 1998, une idée qui provient principalement de Vivian Labrie du CAPMO. Le Collectif propose, avec ce projet de loi, un véritable projet de société permettant d'élargir le débat sur la réforme de l'aide sociale en mettant l'accent sur la question de la pauvreté. Il effectue une tournée régionale afin de consulter les citoyens à ce propos. Le projet de loi-cadre pour l'élimination de la pauvreté, qui suscite plusieurs débats sociaux, récolte 215 307 signatures de personnes et organismes qui l'appuient (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 2000). Le gouvernement, en réponse au projet de loi proposé par le Collectif, produit à son tour un énoncé de politique qui s'intitule *Ne laisser personne de côté*. Suite à une tournée régionale de consultation, l'Assemblée nationale adopte à l'unanimité la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en décembre 2002, qui permet d'édifier la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La loi 112 s'inscrit dans un conditionnement conjoncturel favorable à celle-ci. Elle implique une dynamique de pouvoir, en ce sens où le Collectif a alors une certaine complicité avec le pouvoir politique en place. L'alliance entre le Parti québécois de Bernard Landry et le Collectif a rendu le gouvernement plus réceptif au projet proposé par ce groupe de citoyens et a ainsi facilité la transformation des représentations de l'État envers la pauvreté.

Les actions menées par le Collectif contribuent à remettre l'enjeu de la lutte contre la pauvreté au coeur des débats de société. Cette lutte entreprise par le Collectif illustre bien la mobilisation de plusieurs acteurs sociaux qui tentent d'inverser les représentations à l'égard de la pauvreté et des personnes pauvres. Le Collectif contribue assurément à faire reconnaître la pauvreté comme un problème multidimensionnel et social qui relève d'une responsabilité collective, où tous les acteurs concernés doivent agir afin de la combattre. Le processus d'élaboration de cette loi permet aussi à la société civile de prendre la parole, de s'impliquer et de se réapproprier l'espace social. En somme, le Collectif est l'instigateur d'un large mouvement qui permet de faire changer les représentations sociales de la pauvreté. Étant donné la relation dynamique entre les représentations sociales et les politiques publiques, ces changements dans les représentations collectives ont concrètement influencé les politiques sociales à travers l'adoption de la loi 112.

#### **4.2 La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles**

L'élection du Parti libéral en 2003 annonce une série de changements à plusieurs niveaux. Il faut avant tout souligner qu'avec la prise de pouvoir du gouvernement libéral, les alliances changent. Alors que le Parti québécois entretient historiquement des liens plus étroits avec les organisations syndicales et les groupes communautaires, le Parti libéral de Charest établit plutôt des alliances avec les organisations patronales et le secteur privé. Ensuite, le processus de « réingénierie » de l'État amorcé par le gouvernement libéral donne lieu à une révision approfondie du fonctionnement des structures et des programmes gouvernementaux. Cet examen des structures

organisationnelles se fait dans l'optique de les rendre plus flexibles et d'alléger le poids de la bureaucratie.

La création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec s'insère dans ce processus de modernisation de l'État (Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon, 2004, p. 100). Le gouvernement croit que les partenariats public-privé, qui valorisent l'implication des entreprises privées, permettent d'améliorer la transparence et la qualité des services publics. En plus de réduire les dépenses et la taille de l'État, le gouvernement entreprend une décentralisation de ses responsabilités vers des acteurs et des structures externes, tels que les unités autonomes de services, le marché du travail, les individus et les familles. Cette nouvelle forme de gouvernance semble laisser la porte ouverte à l'introduction de la logique de remarchandisation des droits sociaux. L'exercice de la citoyenneté est, dans cette optique, de plus en plus lié au marché. Certains observateurs et groupes sociaux craignent à cet effet que la logique de profits prenne le dessus sur la question de la qualité des services et des droits de citoyenneté (Boismenu, Dufour et Saint-Martin, 2004; Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon, 2004).

La « réingénierie » de l'État engage donc de multiples transformations tant au plan du rôle de l'État qu'an plan des rapports entre l'État, la société civile et le marché du travail. Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon postulent à ce titre que

« c'est la gouvernance québécoise en entier qui est remise en cause par cette volonté du nouveau gouvernement libéral de "réinventer l'État" québécois, par le moyen de sa réingénierie. C'est donc non seulement la dimension interne de la gouvernance, soit l'administration publique, qui est mis en cause par le gouvernement québécois, mais aussi sa dimension externe, c'est-à-dire l'ensemble des rapports que la société civile établit avec l'État » (2004, p. 2).

Tous ces changements témoignent de l'évolution des représentations de l'État à l'égard de la pauvreté. La vision de l'État quant à son rôle dans la dispensation de

services aux citoyens se transforme. La façon dont l'État se représente la société change elle aussi : pour le gouvernement Charest, la société se définit comme un ensemble d'individus ayant différents intérêts, qui se manifeste à travers le slogan « Un Québec de 7 millions d'ambitions », que le gouvernement libéral énonce à maintes reprises durant son premier mandat. Ces visions de la société influencent sans nul doute les politiques publiques que l'État entreprend, notamment en ce qui concerne le système d'aide sociale.

Suite à l'adoption de la loi 112, les modifications entreprises par le gouvernement Charest en matière d'aide sociale et de lutte contre la pauvreté s'opèrent en deux temps. Dans un premier temps, l'État divulgue en avril 2004, avec près d'un an de retard, son *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* requis par la loi 112. Le gouvernement propose un plan d'action qui s'oriente vers quatre lignes directrices : « améliorer le bien-être des personnes en situation de pauvreté, prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale, favoriser l'engagement de l'ensemble de la société et assurer la cohérence et la constance de l'action » (MESSF, 2004, p. 15-18). Dans ce plan d'action gouvernemental, l'État considère l'emploi comme étant la principale solution à privilégier afin de renforcer la sécurité économique et l'intégration sociale des individus (MESSF, 2004).

Le *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* se situe minimalement en continuité avec la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce plan d'action propose une série de mesures qui sont, pour certaines d'entre elles, en lien avec la loi 112. Par contre, plusieurs dispositifs prescrits par la loi 112 n'ont pas été concrétisés à travers ce plan d'action, que ce soit au niveau de la réduction significative de la pauvreté, de la couverture des besoins essentiels, de la diminution des inégalités ou de la lutte contre les préjugés envers les prestataires de l'aide sociale. Du point de vue du Collectif pour un Québec sans pauvreté (2004a), auparavant dénommé le Collectif pour une loi sur

l'élimination de la pauvreté, le plan d'action ne constitue qu'une application partielle de la loi 112.

Le gouvernement libéral de Jean Charest procède, dans un deuxième temps, à des modifications au niveau du système d'aide sociale. Le projet de loi sur l'aide aux personnes et aux familles est déposé en juin 2004 par le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Béchar. Le projet de loi 57 s'inscrit dans une conjoncture où le nombre de prestataires de la sécurité du revenu est nettement en baisse depuis le début des années 2000. On compte 354 624 ménages prestataires en 2004 et 348 700 en 2005, relativement à 483 100 en 1996 (ISQ, 2006, p. 14). Le nombre de ménages prestataires qui prévaut lors de l'élaboration de la loi 57 est semblable à celui du début des années 1980 (voir tableau II à la page 45).

La loi 57 est adoptée en juin 2005 et mise en application en janvier 2007 par le gouvernement Charest. L'État offre, avec cette loi, une aide financière aux personnes et aux familles dont les ressources ne suffisent pas à satisfaire leurs besoins de base. La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles met en place des mesures et des services permettant d'accompagner les personnes dans leurs démarches afin de retrouver leur autonomie économique et sociale. La loi 57 précise à cet égard que ce sont les personnes qui doivent être « les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille » (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, article 2, 2005). La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles encourage aussi les prestataires à s'investir dans des activités leur permettant de s'intégrer à la société et à l'emploi et d'accroître leur niveau de participation sociale (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, article 1, 2005).

L'entrée en vigueur de la loi 57 entraîne la création de deux programmes d'aide financière qui succèdent au programme d'assistance-emploi implanté en 1998 : les programmes de solidarité sociale et d'aide sociale. Le premier est un programme d'accompagnement qui s'adresse aux prestataires ayant des contraintes sévères à

l'emploi. Le second marque le retour à un programme d'aide sociale qui fournit un soutien financier aux prestataires aptes à l'emploi. Cette catégorie de prestataires reçoit une prestation d'aide sociale de base, qui peut être majorée en cas de contraintes temporaires à l'emploi. Les allocations offertes aux prestataires aptes à l'emploi ne pourront plus être abaissées en deçà de ce barème minimal fixé par l'État, que ce soit en cas de non-participation à des mesures de soutien à l'emploi ou d'abandon d'emploi (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, article 59, 2005).

Malgré l'établissement de ce barème plancher, l'État fait le choix de ne pas indexer pleinement les prestations des personnes sans contraintes à l'emploi au coût de la vie. À noter que cette mesure ne s'applique que pour les prestations accordées aux prestataires aptes à l'emploi. En effet, les prestataires inaptes au travail continuent de recevoir des allocations entièrement indexées à l'inflation à chaque année, ce qui suscite le mécontentement de plusieurs acteurs sociaux lors des consultations publiques concernant le projet de loi 57 tenues à l'automne 2004. Le clivage entre les prestataires aptes et inaptes au travail instauré en 1988 est de cette façon renforcé à l'intérieur de cette réforme. La loi 57 marque le retour à un système d'aide sociale différencié selon l'aptitude au travail.

La loi 57 engendre également la création du programme Alternative jeunesse, qui s'inspire du projet Solidarité jeunesse, mis sur pied par le ministre Boisclair en 1999. Le programme Alternative jeunesse, à l'instar du projet de Boisclair, s'appuie sur une approche volontaire qui offre aux jeunes prestataires des moyens financiers afin de subvenir à leurs besoins et les encourage à entreprendre des activités leur permettant d'accroître leur autonomie (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, article 74, 2005).

Brièvement, les principales critiques adressées à la loi 57 concernent l'indexation partielle des prestations, le maintien de la distinction entre les prestataires aptes et inaptes, les barèmes de prestations qui ne permettent pas la satisfaction des besoins

essentiels et l'approche punitive adoptée par l'État axée sur le mérite et non sur les droits sociaux. Plusieurs groupes sociaux entendus lors des consultations publiques concernant la loi 57 avancent que, malgré le discours de l'État, la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles est en rupture avec les objectifs de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2004b).

Les principes prônés à travers la loi 57, à savoir l'insertion à l'emploi, la réciprocité des droits et obligations, l'autonomie individuelle, des statuts différenciés selon l'aptitude au travail, sont en continuité avec ceux de la loi 186. Avec la loi 57, le système de la sécurité du revenu continue de privilégier le resserrement des liens entre le marché du travail et le régime d'aide sociale et s'inscrit toujours à l'intérieur de la politique active du marché du travail. L'État démontre, à travers cette loi, son intérêt envers le marché en offrant un soutien financier à certaines entreprises privées qui peuvent prendre la forme de subventions salariales.

Le gouvernement Charest, en plus de réformer le système d'aide sociale, introduit des mesures fiscales pour aider financièrement les familles et les travailleurs à faible revenu : le Soutien aux enfants et la Prime au travail. La mesure de Soutien aux enfants, visant en premier lieu les familles à faible revenu, vient se substituer au crédit d'impôt pour enfants et à l'allocation familiale. La seconde mesure, Prime au travail, vient relayer le programme APPORT implanté par la réforme de 1988. Elle est en fait un crédit d'impôt remboursable s'adressant aux travailleurs à faible revenu. Ces deux mesures font partie des actions et des mesures que l'État met en oeuvre qui annoncent un déplacement de ses priorités vers les ménages et les travailleurs à faible revenu. Le gouvernement Charest semble dorénavant privilégier des mesures spécifiques s'adressant à des clientèles ciblées (telles que les familles et les travailleurs à faible revenu) au détriment de politiques sociales universelles et unifiées.

En somme, les changements opérés par le gouvernement Charest tant au niveau de la gestion de l'appareil étatique que de la gestion de la pauvreté dénotent encore une



fois une transformation dans les représentations sociales des rapports entre l'individu et la société. En accordant une plus grande place au marché dans la protection des individus et l'offre de services, en réintroduisant un programme d'aide sociale et en mettant l'accent sur les libertés et les responsabilités individuelles, l'État effectue une réorientation idéologique. Les politiques et les mesures que le gouvernement libéral privilégie sont le reflet de ces nouvelles manières de se représenter l'individu en société.

### **4.3 L'influence du contexte socioéconomique**

Ce qui est important de retenir au sujet de l'évolution du système d'aide sociale québécois, c'est que celui-ci a subi de nombreuses transformations depuis l'élaboration de la toute première loi en matière d'aide sociale en 1969. Le contexte économique, social et politique, qui a beaucoup évolué au cours de ces années, a eu des répercussions importantes sur le régime d'assistance. Par exemple, en 1969, le Québec se situe dans un contexte de plein-emploi, tandis que les années 1980-90 sont marquées par des épisodes de récession économique et de chômage élevé. Les transformations du marché de l'emploi, qui se traduisent notamment par une augmentation des emplois précaires et atypiques, sont un autre exemple de changement socioéconomique majeur.

On ne peut que constater qu'avant les années 1960, la gestion des problèmes sociaux relève du domaine privé et non pas de l'État. C'est seulement à partir des années 1960 que les perceptions quant au rôle de l'État changent : l'État prend en charge les problèmes sociaux, intervient dans tous les domaines et exerce un rôle de protection sociale. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que l'État commence à se retirer graduellement du domaine social, en décentralisant ses responsabilités vers les acteurs et les organismes locaux. Le rôle de l'État se transforme et les priorités sur lesquelles il veut miser également. Tous ces éléments contextuels ont des effets importants sur la situation des personnes vivant dans des conditions précaires et sur la reconfiguration du système de protection sociale québécois.

Le contexte socioéconomique a manifestement une incidence considérable sur les décisions gouvernementales relatives au régime d'aide sociale. Gauthier remarque à ce titre qu'il « semble exister une relation très directe entre l'évolution du contingent de la sécurité du revenu et les décisions prises par le gouvernement » (2006, p. 208). Par exemple, durant une période de déclin économique, de chômage élevé et d'augmentation du nombre de prestataires, les coûts liés au régime sont à la hausse. Dans ce contexte, l'État choisit souvent de procéder à des coupures dans le régime, afin de faire face à l'augmentation des dépenses sociales. Il a aussi tendance à accentuer les contrôles, les restrictions et les obligations à l'égard des prestataires.

Par contre, lorsque l'économie reprend du mieux, le taux de chômage et le taux d'inscription à l'aide sociale ont généralement tendance à diminuer. Dans ce cas, le gouvernement, en ayant une plus grande marge de manœuvre, annonce plutôt des investissements supplémentaires dans le programme d'aide sociale et un adoucissement des mesures coercitives. Deniger observe lui aussi que la situation des finances publiques a un impact substantiel sur l'orientation et la mise en place des politiques publiques, lorsqu'il affirme que

« les impératifs d'ordre fiscal et budgétaire comptent pour beaucoup dans la production des politiques sociales. Ils exercent une influence majeure sur le choix des orientations de la politique sociale, sur les décisions (ou l'absence de décision) du gouvernement et sur la capacité de l'État de mettre en œuvre les politiques adoptées » (1996, p. 118).

Somme toute, les décisions de l'État semblent étroitement liées au contexte socioéconomique, ainsi qu'aux dépenses liées au régime de la sécurité du revenu (Gauthier, 2006, p. 168).

La seconde réforme de la sécurité du revenu s'inscrit dans un contexte national qui favorise le redressement des finances publiques et les coupures dans les programmes sociaux. Le document de consultation portant sur la réforme canadienne

de la sécurité sociale souligne déjà en 1994 l'importance de prendre en considération l'endettement public de l'État canadien dans la reconfiguration du régime de sécurité sociale national (DRHC, 1994). Pour le gouvernement fédéral, la mondialisation des marchés et la concurrence internationale exercent de fortes pressions sur l'économie canadienne auxquelles l'État doit réagir. Il propose concrètement de faire du système de sécurité sociale un levier qui favorise du même coup la relance de l'emploi et la reprise économique.

Le gouvernement québécois dirigé par Bouchard poursuit dans cette voie en 1996 en annonçant que la seconde réforme devra être intégrée au plan d'assainissement des finances publiques, qui comprend une réduction des dépenses gouvernementales, et d'atteinte du déficit zéro (MSR, 1996, p. 11). L'introduction de cette logique de réduction du déficit public à l'intérieur du système d'assistance évoque une modification au niveau des représentations de l'État à l'égard de l'orientation et du rôle du système de protection sociale, autant pour le gouvernement canadien que québécois.

Ces réformes canadienne et québécoise sont ancrées dans un contexte politique et idéologique particulier. L'idéologie néolibérale gagne du terrain dans plusieurs pays occidentaux et le Canada ne se soustrait pas à cette influence. Les multiples pressions économiques que subit le Canada amènent le gouvernement canadien à adopter des mesures en ce sens afin de s'adapter au contexte économique.

Plusieurs auteurs considèrent que la réforme du système de sécurité sociale canadien adhère à des représentations sociales se rattachant à l'idéologie néolibérale. Beauchemin, Bourque et Duchastel avancent à cet effet que plusieurs aspects privilégiés par la réforme canadienne, dont la lutte au déficit public, les compressions annoncées dans le programme d'assurance-chômage, la nécessité de faire face à la concurrence internationale et de s'adapter au marché du travail en améliorant les compétences et la formation des personnes et la tendance à « reporter sur l'individu

des responsabilités qu'avait assumées jusque-là l'État-providence », marquent l'instauration d'une nouvelle forme de régulation sociale inspirée de l'idéologie néolibérale (1995, p. 21-22).

Dans la logique néolibérale, le rôle de la société se limite à « dégager les conditions favorables au bien-être de l'individu » et à aider les individus à mettre leurs potentialités en avant-plan afin de répondre aux exigences du marché du travail grâce à des mesures ciblées et spécifiques (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995, p. 30). Les représentations à l'égard de la pauvreté changent également : la pauvreté est perçue comme le résultat de « destins individuels », où certaines personnes « sont victimes de circonstances particulières » causées par un manque de formation ou de compétences réclamées par le marché (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995, p. 29). Ce sont les individus, dans cette optique, qui doivent s'intégrer au marché du travail, afin de devenir « fonctionnels ».

Pour Beauchemin, Bourque et Duchastel, le plus grand changement de perspective entre la logique providentielle et le discours néolibéral sous-jacent à la réforme canadienne se rapporte à la vision des rapports individu-société. Aussi étrange que cela puisse paraître, le discours néolibéral du gouvernement canadien à travers son document de consultation ne renie pas les « fondements idéologiques du providentialisme », mais propose plutôt une forme de providentialisme repensée et une nouvelle façon de se représenter les relations entre les individus et la société (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995, p. 24).

Qu'en est-il du système d'aide sociale québécois face à l'idéologie néolibérale? Les deux réformes québécoises de la sécurité du revenu provoquent de nombreuses réactions à ce sujet tant chez les groupes sociaux que chez les chercheurs. De vifs débats sont soulevés : le régime d'assistance québécois a-t-il emprunté la voie du *workfare*? Pour certains acteurs, dont la CNAS, il est clair que des mesures coercitives telles que les parcours obligatoires pour les jeunes prestataires soulignent

l'introduction du *workfare* dans le programme d'assistance. D'autres sont plus prudents sur cette question. En comparant le Québec aux réformes de l'aide sociale américaine et ontarienne, ceux-ci ne croient pas que le Québec se soit engagé dans une logique de *workfare*. Malgré les changements au niveau de l'orientation du système d'aide sociale, l'État accorde encore beaucoup d'importance aux notions de droits des prestataires, de responsabilité partagée et de solidarité.

Le Québec est confronté aux mêmes pressions économiques que le Canada et y répond en faisant de la lutte au déficit l'une de ses priorités à partir de 1995-96. Tel que l'a révélé le chapitre précédent, l'élaboration de la seconde réforme s'est fait dans un contexte de tension entre des représentations sociales relevant de diverses idéologies. Si certains acteurs espéraient rendre le système d'aide sociale plus généreux, d'autres souhaitaient inversement le rendre plus restrictif et coercitif. À la fin du compte, il semble que le MSR a tenté d'intégrer et de concilier ces deux visions à l'intérieur de la réforme.

D'une part, la réforme québécoise de la sécurité du revenu de 1998 est sans nul doute influencée par certains éléments de la réforme du système de sécurité sociale canadien, que ce soit sur le plan des mesures d'employabilité, des droits et obligations des bénéficiaires ou bien de l'assainissement des finances publiques. D'autre part, malgré les principes semblables qui ressortent des réformes canadienne et québécoise, le Québec se démarque par d'autres représentations qui font ressortir sa volonté de maintenir le filet de protection sociale et de réitérer les responsabilités de la société et de l'État à l'égard des prestataires de l'aide sociale, et ce, malgré les difficultés économiques que l'on connaît. Le Québec se distingue encore une fois par rapport aux autres provinces canadiennes grâce à une vision de la société qui lui est propre.

#### **4.4 Les principes de la seconde réforme**

Beauchemin et Beauchemin (1998) ont procédé à une analyse critique des principes à la base de la seconde réforme de la sécurité du revenu. Les deux auteurs

remarquent, dans cette réforme, la réarticulation du principe de citoyenneté. En effet, dans le cadre de la loi 26, la citoyenneté réfère à la participation sociale et politique, aux droits sociaux, à la justice sociale, à l'égalité et aux solidarités collectives. Depuis, Beauchemin et Beauchemin estiment que la citoyenneté se résume essentiellement, dans le discours de la seconde réforme, à la notion de responsabilité.

Le « nouvel idéal de citoyenneté » prôné par l'État semble, selon eux, mettre de côté les aspects politique et participatif de la citoyenneté au bénéfice de la responsabilité individuelle (Beauchemin et Beauchemin, 1998, p. 146). Selon ce point de vue, « l'autonomie du sujet apparaît en quelque sorte réduite à l'exercice de cette responsabilité » (Beauchemin et Beauchemin, 1998, p. 141). L'État semble, à travers les parcours individualisés d'insertion, mettre davantage l'accent sur la responsabilité des prestataires à l'égard de leur insertion que sur la responsabilité sociale face à la création d'emplois, malgré le fait que l'insertion à l'emploi est largement tributaire du développement de l'emploi (Beauchemin et Beauchemin, p. 148).

René, Lefebvre, Provost et Panet-Raymond (1999) constatent également, au cours d'une recherche menée auprès de prestataires aptes au travail, que l'État, par la mise en place des parcours individualisés vers l'emploi, favorise la création d'une individualisation du cheminement des prestataires. Les tentatives d'intégration au travail sont, selon les chercheurs, vécues de façon individuelle. La majorité des prestataires interrogés par cette équipe de recherche ont l'impression qu'ils sont les seuls responsables de leur situation, de leur parcours et de leurs échecs (René, Lefebvre, Provost et Panet-Raymond, 1999, p. 115). Pour René, Lefebvre, Provost et Panet-Raymond, « le soutien de l'État renvoie plus que jamais l'individu à lui-même » (1999, p. 117). La seconde réforme contribue ainsi à renforcer la philosophie basée sur l'éthique de la responsabilité individuelle. Bourque (2004) a aussi soulevé l'introduction de la logique de responsabilisation individuelle dans le système d'aide sociale québécois, au préjudice de la responsabilité collective. Ainsi,

« La responsabilité collective qui, selon la conception providentialiste, visait à assurer contre le risque social, a maintenant pour seul rôle d'aider les gens à réintégrer le marché du travail. L'individu est tenu responsable de la situation dans laquelle il se trouve, il doit donc chercher par lui-même à s'en sortir » (Bourque, 2004, p. 332).

Plusieurs acteurs sociaux ont critiqué cette orientation privilégiée par l'État, qui s'intéresse davantage à la responsabilité individuelle des prestataires en regard de leur insertion qu'aux facteurs environnementaux agissant sur la pauvreté. Ceux-ci reprochent à l'État de ne plus lutter contre les facteurs structurels de la pauvreté. Avec l'arrivée de cette nouvelle façon de percevoir la pauvreté, il est possible d'observer une propension à opter pour des stratégies individuelles d'insertion à l'emploi. Les parcours individualisés vers l'emploi en sont un bon exemple.

Lors de l'instauration de la loi 26 en 1969, les représentations de l'État à l'égard de la pauvreté se rapprochent de l'explication de la pauvreté par l'injustice étayée par Paugam (2005). L'État reconnaît alors que la pauvreté est un problème social qui doit être résolu de façon collective. Selon cette perception, tous les acteurs de la société, incluant l'État, les collectivités, la société civile et le marché, doivent mettre leurs efforts en commun afin de remédier à divers problèmes d'ordre collectif, dont la pauvreté et la rareté de l'emploi.

Il appert que ce système explicatif basé sur les responsabilités sociales face à la pauvreté s'est progressivement métamorphosé vers un système de représentations s'appuyant davantage sur les aspects individuels de la pauvreté. Ce second système explicatif s'apparente davantage à celui de la paresse identifié par Paugam, dans lequel « les pauvres sont en quelque sorte accusés de ne pas suffisamment se prendre en charge eux-mêmes et les services publics n'ont donc pas à les aider davantage » (2005, p. 69). Dans cette perspective, les individus doivent faire les efforts nécessaires afin de se sortir par eux-mêmes de leur situation de pauvreté. Le rôle de l'État envers les prestataires est par le fait même plus restreint. Ce changement au niveau des

représentations, où la pauvreté est d'abord perçue en tant que problème individuel, s'illustre notamment à travers l'intégration du principe de responsabilité individuelle dans le régime d'aide sociale.

Ces deux façons de concevoir la pauvreté réfèrent à des systèmes de représentations et des courants idéologiques différents. L'explication par l'injustice renvoie surtout aux principes à la base de la social-démocratie : la justice sociale, les droits sociaux, l'égalité, la solidarité, l'intervention de l'État et l'édification de politiques sociales universelles. L'explication par la paresse fait plutôt référence aux valeurs libérales et néolibérales : la liberté individuelle, les droits individuels, l'équité, le libre-marché, où l'intervention de l'État est limitée et le système de protection sociale est résiduel et de dernier recours. Ces deux manières d'expliquer et de percevoir la pauvreté conditionnent non seulement les représentations sociales à l'égard des personnes pauvres et les mesures à mettre en place afin de combattre la pauvreté, mais aussi, de façon plus globale, les philosophies sociales sur lesquelles se base une société. Ce qui signifie que la façon dont la société se représente la pauvreté façonne grandement l'orientation et les principes à la base des politiques sociales et plus spécifiquement des réformes de l'aide sociale.

Où se situent les deux réformes québécoises de la sécurité du revenu par rapport à ces deux modèles explicatifs? D'une part, ces deux réformes s'inscrivent dans le modèle libéral résiduel, car le régime d'assistance s'adresse de plus en plus à des populations-cibles, à savoir les personnes vivant une situation de pauvreté extrême. De plus, les principes de responsabilité individuelle, d'effort et de mérite témoignent d'une évolution dans les représentations de l'État envers les prestataires de l'aide sociale. D'autre part, l'État reconnaît que tous les acteurs de la société ont un rôle à jouer dans l'insertion des prestataires et que, malgré le principe d'autonomie individuelle, l'État a aussi des responsabilités à l'égard des prestataires. Les principes qui sous-tendent la seconde réforme de l'aide sociale sont partagés entre deux types de représentations. D'un côté, la seconde réforme met l'accent sur les principes d'équité,



d'efficience, d'effort, de réciprocité et de responsabilité individuelle. D'un autre côté, elle tient à sauvegarder les valeurs de solidarité, de justice et de responsabilité collective, qui ont marqué l'histoire du système d'aide sociale (MSR, 1996, p. 14).

Quelques-uns de ces principes font en sorte qu'il est difficile de classer le système d'aide sociale québécois en tant que modèle purement libéral et résiduel. Cette spécificité québécoise nous amène plutôt à définir le système d'aide sociale québécois comme étant un modèle mixte, s'inspirant de diverses philosophies sociales. Partant d'une vision basée sur les responsabilités de la société, le régime d'aide sociale s'est peu à peu transformé vers un système où les responsabilités des individus sont certes plus importantes, mais où l'État continue de jouer un rôle de premier plan. Le système, même s'il a intégré de nouveaux principes tels que l'effort et le mérite, a tout de même continué à accorder une place importante à certains des principes à la base du régime d'aide sociale québécois lors de son édification en 1969, dont la participation citoyenne, les droits sociaux, la solidarité et la justice.

L'État insiste vivement sur le principe de responsabilité partagée lors de la seconde réforme de 1998. Il est possible de faire un lien entre cette façon d'envisager les responsabilités individuelles et sociales et le modèle de responsabilité partagée développé par Paugam (2005). Ce modèle privilégie un équilibre entre les responsabilités des pouvoirs publics et celles des individus et des familles à l'égard de la prise en charge des personnes pauvres (Paugam, 2005, p. 82). Celui-ci ne considère pas l'individu comme étant le seul responsable de sa situation de pauvreté, comme c'est le cas dans l'explication de la pauvreté par la paresse, mais bien comme étant en partie responsable de sa condition. Bref, la seconde réforme, par les principes qui s'en dégagent, paraît osciller entre l'explication basée sur la responsabilité individuelle et celle qui se fonde sur la responsabilité sociale. Cette réforme semble être le fruit d'une conciliation entre ces deux systèmes de représentations en opposition.

En plus des notions de citoyenneté et de responsabilité, la réforme met de l'avant les principes d'équité, de réciprocité, de partenariat et d'effort, sur lesquels Beauchemin et Beauchemin s'interrogent (1998). Pour ces deux auteurs, le principe de citoyenneté responsable et équitable avancé par l'État implique un renversement de la logique de solidarité instituée par l'État-providence. Beauchemin et Beauchemin font partie des auteurs qui croient que la seconde réforme de 1998 a contribué à l'inversion des représentations sociales à l'égard de la solidarité, à savoir que ce sont les gens démunis qui ont d'abord des obligations envers la société. Contrairement à la logique providentialiste, où ce sont la société et l'État qui ont en premier lieu la responsabilité d'offrir une protection sociale aux plus démunis, le discours sous-jacent à la seconde réforme à propos de la solidarité « pose d'abord les obligations de l'acteur vis-à-vis la société » (Beauchemin et Beauchemin, 1998, p. 146). Plusieurs groupes reprochent d'ailleurs à l'État de ne plus agir comme un mécanisme de protection sociale. En somme, les transformations au niveau du rôle de l'État requièrent une redéfinition des principes de citoyenneté, de droits sociaux et de solidarité.

Dufour, Boismenu et Noël (2003) se sont eux aussi penchés sur l'évolution du système d'aide sociale. Ils observent une réorientation du rôle de l'État à travers le système d'assistance sociale de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Selon eux, l'État insiste beaucoup, depuis les années 1980, sur la responsabilisation des prestataires et leurs obligations, et ce, au détriment des droits sociaux. Ces chercheurs constatent que les régimes d'aide sociale de plusieurs pays occidentaux ont intégré des mesures de contrepartie à l'égard des prestataires.

Dans le contexte québécois, l'État mentionne clairement lors de la réforme de 1998 que les prestataires aptes à l'emploi ont des obligations et des engagements à remplir face à leur réinsertion à l'emploi, sans quoi ils peuvent être confrontés à des coupures financières. Lors de l'élaboration de la Loi de l'aide sociale, l'État québécois considère l'assistance comme un droit social. L'État, à travers la mise sur pied des différentes réformes, considère de plus en plus le soutien étatique comme un droit

conditionnel, c'est-à-dire que les allocations deviennent conditionnelles à des efforts que doivent fournir les prestataires afin d'avoir droit à celles-ci. Dans cette optique, l'exercice de la citoyenneté n'est plus directement relié à la justice sociale ni aux droits sociaux, mais devient conditionnel à des obligations, des responsabilités et des efforts individuels (Beauchemin et Beauchemin, 1998, p. 146). Tout bien considéré, l'introduction de l'aide au conditionnel dans le régime québécois témoigne de la transformation du rôle de l'État.

Alain Noël (1998), l'un des signataires du rapport *Chacun sa part*, poursuit cette réflexion en dénonçant l'intensification des mesures de contrôle depuis la mise en application de la loi 186. D'après Noël, la seconde réforme de la sécurité du revenu insiste sur les obligations des prestataires et les pénalités applicables en cas de refus de se soumettre à ces obligations au lieu de miser prioritairement sur l'insertion (*Le Devoir*, 30 mars 1998). Des obligations pour les prestataires ont déjà été introduites avec la loi 37 : participer à des mesures d'employabilité, faire de la recherche d'emploi de façon active et pour ceux qui ont réintégré le marché du travail, conserver leur emploi. En pratique, Noël observe que les prestataires n'étaient toutefois que rarement sanctionnés lorsqu'ils ne répondaient pas à ces obligations. De plus, malgré la présence de ces obligations, l'État continuait tout de même d'offrir une certaine forme de soutien aux prestataires.

Selon Noël, ces mesures coercitives se sont cependant intensifiées et opérationnalisées avec la loi 186. L'État procède alors à l'introduction de pénalités dans les cas où des prestataires ne se conforment pas aux obligations. Toujours selon cet auteur, les obligations et les pénalités font désormais partie du discours officiel de l'État et sont mises en application de façon plus concrète. Certaines pénalités font d'ailleurs l'objet de réglementations. Noël croit que ces mesures ne permettent pas de diminuer le nombre de prestataires, mais risquent plutôt de « priver les personnes les plus motivées d'un accès aux rares bons programmes, qui seront occupés par des participants cherchant surtout à éviter la pénalité » (*Le Devoir*, 30 mars 1998).

Avec la Loi sur le soutien du revenu, l'État paraît donc délaisser l'intégration sociale pour miser davantage sur la « chasse aux comportements déviants » (*Le Devoir*, 30 mars 1998). Noël considère enfin que les obligations et la logique de pénalité ont pris le dessus sur l'aide sociale, les droits sociaux et l'intégration sociale. Boismenu et Bernier estiment à ce sujet que l'État délaisse graduellement l'approche fondée sur l'incitation économique au travail pour une approche basée sur la pénalité (2000 p. 112-114). Selon cette position, l'État utilise davantage la sanction comme mesure obligatoire de participation à un parcours vers l'insertion socioprofessionnelle. Bref, l'arrivée de la loi 186 signifie pour Noël « la fin d'une époque, celle de la sécurité du revenu » (*Le Devoir*, 30 mars 1998).

#### **4.5 L'évolution de l'approche privilégiée par l'État**

La seconde réforme de la sécurité du revenu est axée sur l'intégration à l'emploi, le cheminement individualisé des prestataires, l'équité entre les prestataires et les travailleurs à faible revenu, l'effort et le mérite, les droits et les obligations, ainsi que la réintégration des « prestataires à l'ensemble de la main d'œuvre [et le] passage vers le statut de travailleur » (MSR, 1996, p. 11). La réforme québécoise se base aussi sur une responsabilité partagée et une réciprocité entre les prestataires, l'État, le marché du travail, et les collectivités. Ces principes mis de l'avant par la seconde réforme renvoient à une approche très différente de celle privilégiée lors de l'adoption de la Loi de l'aide sociale en 1969. Les nouvelles orientations adoptées par les deux réformes québécoises de la sécurité du revenu, ainsi que par la réforme canadienne du système de sécurité sociale entreprise en 1994, marquent une évolution quant aux représentations sociales de l'État à l'égard de la pauvreté et aux priorités sur lesquelles il désire se concentrer.

Ces bouleversements dans le système d'aide sociale québécois impliquent une réarticulation des rapports entre les individus et l'État. Morel constate à ce titre que « la relation assistancielle entre les pauvres et l'État se transforme en une relation de réciprocité » (Morel, 2002, p. 31). L'un des facteurs à l'origine de cette

reconfiguration est l'évolution des représentations suite au renversement du profil des prestataires. En effet, contrairement à auparavant, la majorité des prestataires sont, depuis les années 1980, des personnes aptes au travail. Cela entraîne une modification majeure des besoins des prestataires et de leur situation, des formes d'aide offertes aux prestataires, ainsi que de la mission et des objectifs du régime de la sécurité du revenu.

Ajoutons à cela la hausse du nombre total de prestataires et des coûts en matière d'aide sociale, des coupures dans le programme fédéral d'assurance-emploi, la précarisation du marché du travail et la montée de l'idéologie néolibérale. Les représentations de l'État à l'égard des prestataires en sont conséquemment transformées. Les politiques d'aide sociale le sont également : comment, dans ces conditions, réorienter un système d'aide sociale qui a été originairement conçu pour venir en aide à une majorité de prestataires inaptes au travail? Tous ces facteurs ont des répercussions sur la reconfiguration des rapports individu-État et du système de protection sociale.

Dans ce contexte, les principes à la base de la Loi sur l'aide sociale, dont celui du « droit à l'aide sociale », ont fait place à plus de mesures obligatoires pour les prestataires dans les réformes ultérieures. Un changement de vocabulaire et d'approche à l'égard des responsabilités s'effectue : l'État parle de responsabilité sociale et de protection sociale avec la loi 26, de responsabilité individuelle avec la loi 37, puis de responsabilité partagée et de réciprocité avec la loi 186.

Divers auteurs et acteurs sociaux relèvent une rupture entre les principes inhérents à la Loi de l'aide sociale de 1969 et les deux réformes subséquentes. Pour ces derniers, l'obligation sociale de l'État à fournir une assistance sociale aux gens défavorisés en 1969 s'est transformée en une obligation pour les prestataires de prouver qu'ils méritent de recevoir leur prestation à partir de la première réforme. L'État offre alors un support économique temporaire à une personne qui en retour doit faire des efforts pour mériter cette allocation. Plusieurs d'entre eux, dont la CNAS,

croient que la seconde réforme est en continuité avec la première réforme. La loi 186 vient, selon ces derniers, renforcer ce qui avait été amorcé par la loi 37. Ulysse et Lesemann constatent ainsi une « relation de continuité » et des « similarités dans la manière de penser » entre la réforme de 1988 et de 1998 (2004, p. 74).

Le changement de perspective entre la Loi de l'aide sociale et les deux réformes ultérieures s'observe notamment à travers l'appellation du programme d'assistance sociale, ainsi que les principes et objectifs sur lesquels il repose. Le passage de l'aide sociale à la sécurité du revenu puis au soutien du revenu marque une transformation de la vision de l'État en regard du rôle du régime d'assistance. Dans un premier temps, le système d'aide sociale offre une protection sociale à tous les citoyens dans le besoin. L'État fournit une aide aux personnes, en tenant compte de leurs besoins et de la globalité de leur situation. Les principes de solidarité, d'égalité, de justice sociale, d'universalité et de citoyenneté sont à la base d'un régime d'aide sociale. La loi 26 vise à offrir une protection sociale, combler les besoins des citoyens démunis et à lutter contre la pauvreté.

Dans un deuxième temps, le rôle de l'État dans un régime de sécurité et de soutien au revenu est d'aider financièrement et d'orienter les personnes qui vivent des situations d'extrême pauvreté vers le marché du travail. Cette aide financière est accordée de façon temporaire et en dernière instance. Dans les deux réformes de la sécurité du revenu, le soutien de l'État est principalement axé sur le retour à l'emploi des prestataires. L'État met l'accent sur des mesures d'aide à l'emploi afin que les personnes regagnent le plus rapidement possible leur autonomie financière. Les objectifs à la base de ces deux réformes sont surtout orientés vers l'insertion à l'emploi, qui permet à la fois de retrouver l'autonomie individuelle et de mettre fin à la dépendance à l'égard de l'aide sociale, la réduction des coûts du régime d'aide sociale et du taux d'inscription, ainsi que l'adaptation du régime au marché du travail.

#### 4.6 L'insertion à l'emploi

La seconde réforme de la sécurité du revenu constitue donc en quelque sorte le prolongement des idées et des principes mis de l'avant lors de la première réforme. Contrairement à la Loi de l'aide sociale, l'insertion à l'emploi devient l'objectif prioritaire du régime d'aide sociale à partir de 1988. La seconde réforme vient par la suite renforcer la volonté gouvernementale de réinsérer les prestataires au marché du travail.

Un élément tout à fait nouveau fait surface avec les deux réformes de 1988 et 1998 : elles ont notamment pour objectif de diminuer les dépenses sociales rattachées au programme d'aide sociale et le nombre de demandes à l'aide sociale. Deniger considère à ce propos que les politiques sociales ayant comme but premier de réduire les dépenses de l'État sont, la plupart du temps, vouées à l'échec, car celles-ci oublient souvent de s'attaquer à l'origine des problèmes auxquels elles doivent répondre (1996, p. 119).

L'auteur donne l'exemple de la première réforme de la sécurité du revenu en affirmant que l'échec de cette réforme est en partie attribuable à l'objectif d'abaisser les dépenses. Cette première réforme, au lieu de miser sur la satisfaction des besoins des prestataires et l'insertion à l'emploi, favorise la mise sur pied de programmes d'employabilité qui, selon l'État, lui permettront de faire des économies. Pour Deniger, le régime d'aide sociale s'est éloigné, au fil des réformes, de l'objectif initial de la Loi de l'aide sociale de 1969, qui consistait à répondre aux besoins des personnes, si bien que « la notion de besoin [...] fut pratiquement évacuée par la logique de l'employabilité » (1996, p. 113). De l'avis de Deniger, le régime d'assistance sociale semble ainsi être passé d'une logique d'aide aux personnes dans le besoin à une logique de réponse aux besoins du marché.

Dans un contexte de transformation du rôle de l'État, il est possible de constater un changement au niveau des cibles d'action gouvernementales depuis une vingtaine

d'années. En effet, à travers l'évolution du système d'aide sociale québécois, la principale visée de l'État s'oriente progressivement vers le retour à l'emploi. L'État, dans son discours, favorise l'emploi comme outil d'insertion sociale qui permettrait de réduire la dépendance des prestataires envers le régime d'aide sociale. Le gouvernement considère à cet effet que la seconde réforme « inscrit l'insertion en emploi au cœur de notre filet de protection sociale » (MSR, 1996, p. 35). C'est non seulement les impératifs économiques, mais aussi la transformation des représentations sociales qui contribuent à faire de l'insertion à l'emploi l'objectif central du système d'aide sociale.

L'importance que l'État accorde à l'emploi transparaît d'abord dans l'utilisation des termes pour désigner les programmes s'adressant aux prestataires aptes au travail, à savoir les programmes « actions positives pour le travail et l'emploi » (APTE) lors de la première réforme et « assistance-emploi » lors de la seconde réforme. Cette appellation souligne également la volonté de l'État de considérer et de traiter les prestataires l'aide sociale comme des chômeurs, tel que le mentionne clairement le livre vert. Le choix de l'expression « assistance-emploi » pour dénommer le programme destiné aux prestataires aptes au travail est fortement inspiré du programme fédéral « d'assurance-emploi » dédié aux chômeurs. À ce titre, Morel déclare que « le gouvernement québécois a choisi [...] une appellation qui est l'exacte réplique, dans le champ assistanciel, du programme assurantiel d'indemnisation du chômage administré par le gouvernement fédéral » (2002, p. 55). Les nombreux changements d'appellation du ministère responsable du régime de la sécurité du revenu illustrent aussi très bien l'orientation du régime d'aide sociale vers l'insertion à l'emploi à partir des années 1980 (voir tableau VII à la page xiii).

Ensuite, les obligations des prestataires de l'aide sociale s'apparentent à celles des chômeurs : elles sont reliées à l'insertion à l'emploi. Par exemple, tout comme les chômeurs, les prestataires ont l'obligation d'amorcer des démarches afin de se réinsérer à l'emploi. En somme, le régime d'aide sociale, en empruntant des notions



propres au programme fédéral d'assurance-emploi et en concevant les prestataires en tant que chômeurs, marque une transformation des représentations sociales de l'État à l'égard des prestataires de la sécurité du revenu. Ce changement de perception envers les prestataires confirme également la prédilection de l'État pour l'emploi.

Le gouvernement québécois met en place diverses mesures afin de renforcer les liens qui unissent le système d'aide sociale et le marché de l'emploi. À titre d'exemple, spécifions l'intégration du régime de la sécurité du revenu à la politique active du marché du travail et l'articulation des « services d'aide financière et des services d'aide à l'emploi » (Ulysse, 2006a, p. 13). La réorientation du régime d'assistance vers l'emploi s'exprime aussi à travers le fait que le mandat de soutenir les prestataires aptes au travail dans leurs démarches de retour à l'emploi soit confié aux Centres locaux d'emploi. Les services offerts aux prestataires aptes au travail sont aussi définitivement orientés vers l'emploi. Les programmes d'employabilité, de formation et d'insertion à l'emploi, qui sont au cœur des réformes de l'aide sociale, marquent non seulement une volonté gouvernementale de réintégrer les prestataires à l'emploi, mais aussi d'adapter le système d'aide sociale au marché du travail. La détermination de l'État à tenter de répondre aux exigences des entreprises met en lumière l'introduction de la logique de marché dans le régime d'aide sociale.

L'insertion à l'emploi devient donc, à partir de la première réforme de l'aide sociale, le principal mécanisme privilégié par l'État afin de combattre la pauvreté. La réduction de l'écart entre les prestations d'aide sociale et le salaire gagné par les travailleurs à faible revenu et l'instauration du programme APPORT à la fin des années 1980, qui offre une aide financière à cette catégorie de travailleurs, font partie des dispositifs que l'État met sur pied afin d'inciter les prestataires de l'aide sociale à regagner le marché du travail et les travailleurs pauvres à y demeurer. L'État, en valorisant le travail, considère que la réinsertion à l'emploi constitue la meilleure voie afin de devenir autonome au point de vue financier et de sortir de la pauvreté.

#### **4.7 Une remise en question de l'idéologie de l'insertion à l'emploi**

En dépit de ce discours à l'égard de l'emploi, le nombre de travailleurs pauvres est à la hausse depuis quelques années. Certains travailleurs n'arrivent pas à combler leurs besoins fondamentaux ni à sortir de la pauvreté, et ce, même s'ils détiennent un emploi. L'étude de Fleury et Fortin révèle qu'en 2001, on dénombre 653 000 travailleurs à faible revenu au Canada (2004, p. 2). Fleury et Fortin rapportent également que 1.5 million de Canadiens sont directement affectés par le travail à faible revenu, ce qui représente « plus de 50% de l'ensemble des personnes à faible revenu au Canada » (2004, p. 2). Chaykowski observe également qu'en 2000, la proportion de personnes occupant un emploi rémunéré et ayant un faible revenu s'élève à 34% (2005, p. 61). Bien que plusieurs travailleurs à temps plein gagnent un faible revenu, le phénomène des travailleurs pauvres touche plus particulièrement les travailleurs autonomes et à temps partiel.

La problématique des travailleurs pauvres vient questionner les orientations gouvernementales en matière d'aide sociale quant à l'insertion à l'emploi, étant donné que la plupart des emplois obtenus par les prestataires de l'aide sociale sont des emplois précaires (Ulysse, 2006b, p. 9). Certes, tel que dénoncé par bon nombre d'acteurs lors des deux réformes de la sécurité du revenu, plusieurs études démontrent que les prestataires de l'aide sociale qui réintègrent le marché du travail continuent souvent de vivre dans une situation de pauvreté. Les recherches conduites par René, Lefebvre, Provost et Panet-Raymond (1999), ainsi que White et Lévesque (2001), révèlent en effet que la sortie de l'aide sociale ne permet généralement pas d'améliorer de façon significative les conditions d'existence de ces personnes. Il remet également en cause la conception selon laquelle le travail est une garantie contre la pauvreté. Plusieurs chercheurs remarquent à ce fait que d'occuper un emploi ne constitue plus un mécanisme de protection contre la pauvreté (McAll, Fortier, Ulysse et Bourque, 2001, p. 18).

Malgré l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres, l'État souhaite continuer de lancer le message que l'emploi représente encore le meilleur moyen d'atteindre l'autonomie financière et de lutter contre la pauvreté. Pour ce faire, il met en place, depuis quelques années, un certain nombre de mesures de soutien s'adressant aux travailleurs pauvres, dont la Prime au travail. Celles-ci ont pour but de supporter financièrement les travailleurs à faible salaire et de pallier la faiblesse des avantages sociaux et des mécanismes de protection sociale associés aux emplois précaires. Elles servent aussi d'incitatif à l'emploi, autant pour les prestataires de l'aide sociale que pour les travailleurs pauvres eux-mêmes, car elles ont pour but d'augmenter les avantages financiers d'avoir un emploi. Cette réarticulation de l'aide sociale en fonction de l'insertion à l'emploi souligne un changement au niveau des représentations.

## CONCLUSION

Ce mémoire visait à analyser le système d'aide sociale québécois à partir d'un cadre reposant sur les représentations sociales. Cette recherche proposait une relecture de l'évolution du régime d'aide sociale en fonction de ces représentations. Les deux réformes de 1988 et 1998 ont été utilisées afin de montrer comment les débats qui ont secoué le Québec à chacune des propositions de réforme ont mis en relief la diversité des représentations des acteurs qui y ont participé. Afin de faire ressortir les représentations sociales de ces différents acteurs, nous avons présenté, dans un premier temps, les conceptions sur lesquelles reposent les réformes québécoises de l'aide sociale et, dans un deuxième temps, les systèmes de représentations des principaux groupes communautaires et auteurs qui ont réagi à celles-ci.

Nous avons vu que les représentations dominantes propres à chacune des époques ont influencé le programme d'aide sociale. La vision d'une société juste, solidaire, égalitaire, cohésive, de citoyenneté et de droits sociaux a donné naissance à la loi 26. Avec la loi 37, c'est plutôt la conception selon laquelle l'aide sociale est un obstacle au développement économique qui donne lieu à l'implantation de mesures d'employabilité afin de réinsérer les prestataires de l'aide sociale à l'emploi. Ensuite, l'État formule la loi 186 différemment et parle désormais de responsabilité partagée, alors que la logique d'insertion à l'emploi demeure semblable à celle de la loi 37. L'analyse de l'évolution de l'aide sociale reflète une réorientation du régime d'aide sociale vers l'emploi. Les représentations sociales changent : l'emploi est considéré comme le mécanisme par excellence d'intégration et d'autonomie et le meilleur outil de redistribution des richesses.

Ces systèmes de représentations, qui ont favorisé la transformation du régime d'aide sociale, émanent de plusieurs facteurs qui évoluent dans le temps. Le contexte socioéconomique et politique fait partie des éléments qui ont des répercussions majeures sur les représentations de la société. Lorsque l'économie est en perte de

vitesse, les conceptions sociales à l'égard des assistés sociaux (surtout les prestataires aptes au travail) sont plutôt défavorables. La population privilégie alors une intervention publique plus coercitive et une baisse du budget alloué au système d'aide sociale. Au contraire, lors d'une période de prospérité économique, les perceptions de la société deviennent généralement moins hostiles envers les prestataires de l'aide sociale et soutiennent davantage une aide plus généreuse envers les personnes démunies.

Les courants idéologiques influencent aussi les représentations sociales. D'un côté, le Québec souscrit à une mouvance internationale propice à l'avènement de nouvelles idéologies et façons de se représenter la pauvreté et de combattre. De l'autre côté, malgré les pressions venant tant du contexte politico-économique qu'idéologique, le Québec se démarque du reste du Canada à travers l'articulation de la seconde réforme de la sécurité du revenu. Le Québec s'engage dans une voie qui se distancie de celle privilégiée par le gouvernement ontarien en 1995. Le Québec repose sur une rationalité étatique, un modèle de société et des manières de faire qui vont au-delà des représentations subjectives. Ceux-ci l'empêchent d'emprunter le chemin préconisé en matière d'aide sociale par les États-Unis à partir de 1980 et l'Ontario par la suite.

Certes, la seconde réforme québécoise s'inscrit dans un contexte économique difficile qui incite l'État à diminuer ses dépenses sociales. Elle est également axée sur l'emploi et les parcours obligatoires pour les jeunes prestataires. Par contre, l'État réaffirme dans la seconde réforme l'importance d'un système d'aide sociale qui reconnaît les droits des prestataires et favorise la solidarité et la justice. Ce ne sont pas uniquement les prestataires qui ont des responsabilités à l'égard de leur insertion, l'État et la société en ont également. De plus, bien que des coupures aient ponctué le régime d'aide sociale, le système québécois n'est pas aussi restrictif que le régime américain ou ontarien.

Par ailleurs, il n'est pas rare de constater que les systèmes idéologiques changent avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir. Au Québec, les gouvernements ont adopté divers positionnements quant à la question de la lutte contre la pauvreté, que ce soit le gouvernement du Parti québécois avec la loi 112 ou le Parti libéral avec la loi 57. Lorsqu'un nouveau parti politique prend le pouvoir, les intérêts et les alliances du gouvernement avec certains groupes se modifient. L'exemple de la constitution de la loi 112 est à ce sujet éloquent : le contexte socioéconomique et politique, les systèmes idéologiques du gouvernement au pouvoir et ses alliances avec les groupes populaires ont été favorables à l'émergence de cette façon de se représenter la pauvreté comme un problème social et multidimensionnel. Les partis politiques qui se retrouvent à la tête du gouvernement ont des représentations sociales différentes, que ce soit à l'égard de la société, du rôle de l'État auprès des individus, de la structuration des rapports sociaux ou de la configuration du système de protection sociale, qui se rattachent à divers types de philosophies sociales.

Les représentations des acteurs qui prennent part à l'élaboration des réformes de l'aide sociale mettent également en lumière des visions de la société contrastées. Les deux rapports présentés par le comité externe lors de la seconde réforme de la sécurité du revenu proposent deux modèles de société. Le premier rapport, rédigé par Bouchard, Labrie et Noël, décèle la vision d'une société solidaire de droits et de citoyenneté qui offre un support généreux aux personnes démunies, tout en faisant de l'insertion à l'emploi et de la lutte contre la pauvreté des priorités pour lesquelles tous les acteurs de la société doivent s'impliquer. Fortin et Séguin suggèrent plutôt un modèle de société qui s'oriente vers les besoins et les exigences du marché, ainsi que l'autonomie, les responsabilités et les efforts individuels. Ces derniers considèrent que la mise sur pied de mesures efficaces d'insertion à l'emploi permettrait de ne plus considérer le régime d'aide sociale comme une entrave à l'expansion économique. La production de ce double rapport révèle non seulement une configuration différente des rapports sociaux, mais aussi diverses façons de percevoir les personnes pauvres, la lutte contre la pauvreté et l'insertion à l'emploi.

Bref, les diverses réformes de l'aide sociale se sont articulées dans un contexte donné, par des gouvernements ayant des idéologies et des intérêts variés, ainsi que des alliances avec certains groupes sociaux. L'orientation du système d'aide sociale vers l'emploi provient de la combinaison de ces facteurs conjoncturels. L'insertion à l'emploi en tant que mécanisme central de lutte contre la pauvreté reflète l'émergence de nouvelles représentations en matière de gestion de la pauvreté.

Ce mémoire a ensuite cherché à mettre en lumière le rapport dynamique et interactif qui unit les représentations sociales et les politiques publiques, notamment à travers l'exemple du processus menant à l'adoption de la loi 112. Il a voulu, d'une part, démontrer l'influence des représentations sur l'élaboration des réformes de l'aide sociale, les mécanismes de lutte contre la pauvreté, les modèles d'État-providence et la configuration des rapports sociaux. Il s'est efforcé, d'autre part, à montrer l'impact des politiques publiques, du contexte socioéconomique et politique, des systèmes idéologiques et des jeux d'intérêts et de pouvoir sur les représentations sociales.

Cette recherche a confirmé que l'évolution du système d'aide sociale témoigne d'une transformation au niveau des représentations sociales à l'égard de la pauvreté. Un processus d'individualisation de la question de la pauvreté s'est amorcé depuis la mise en œuvre de la première réforme de la sécurité du revenu. Ce processus s'est traduit dans le système d'aide sociale par des mesures de contrepartie qui exigent des efforts individuels des prestataires et des mécanismes de prise en charge individuelle tels que des programmes d'employabilité et des parcours individualisés vers l'emploi, ainsi que des programmes et des barèmes de prestations différenciés selon l'aptitude et la disponibilité au travail. De nouvelles représentations en matière de gestion de la pauvreté ont favorisé la construction de politiques sociales à partir du référent ultime de l'emploi. L'articulation des réformes de l'aide sociale autour de l'insertion à l'emploi découle d'un système de représentations selon lequel l'emploi est considéré comme étant le meilleur mécanisme d'insertion socioprofessionnelle, d'autonomie individuelle et financière et de lutte contre la pauvreté.

L'un des principaux constats consiste à se rendre compte que l'évolution du système d'aide sociale québécois est marquée par des systèmes de représentations en tension. Les politiques d'aide sociale peuvent se définir comme l'un des principaux espaces d'arbitrage et de négociation de ces représentations en tension. Nous sommes toutefois conscients que les représentations sociales sont une grille de lecture et que l'on doit dépasser le concept de représentations pour analyser les politiques publiques. Une grille basée sur les représentations est utile pour analyser les transformations dans les représentations sociales de la pauvreté et le régime d'aide sociale, mais il faut reconnaître que les politiques sociales ne se résument pas à une synthèse des représentations sociales. Étant donné que les politiques publiques sont aussi des décisions publiques, d'autres éléments non négligeables entrent en ligne de compte dans leur processus d'élaboration. Afin de poursuivre cette analyse au-delà des représentations, il serait intéressant d'étudier plus en profondeur les autres facteurs qui conditionnent les politiques publiques tels que le contexte idéologique, les jeux d'intérêts et les dynamiques de pouvoir.

Les sociétés modernes se sont construites à partir d'une logique de droits et de citoyenneté. En dépit de la montée de l'idéologie néolibérale dans les pays occidentaux et de l'intégration de mécanismes de contrôle et d'obligations dans les programmes d'aide sociale, les droits sociaux de citoyenneté n'ont jamais été remis en question. Dans la société québécoise, les droits de citoyenneté ne sont effectivement pas conditionnels à l'emploi. Cela nous amène à repenser les politiques sociales en tant que protection sociale qui, par-delà l'insertion à l'emploi, assure la couverture des besoins de base de l'ensemble des membres de la société. Dans ce cadre, l'État doit protéger les trajectoires de tous les citoyens, et ce, peu importe s'ils détiennent un emploi.



## BIBLIOGRAPHIE

Auclair, René (2003). *Introduction à la sécurité sociale au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 176 p.

Baillargeon, Jeanne (1999). *Économie globale : Une approche multidisciplinaire. Deuxième édition*, Décarie Éditeur, Montréal, 359 p.

Beauchemin, Jacques, Bourque, Gilles et Duchastel, Jules (1995). « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », Cahiers de recherche sociologique, no. 24, p. 15-47.

Beauchemin, Sylvie et Beauchemin, Jacques (1998). « La réforme québécoise de la sécurité du revenu : La citoyenneté au service d'une solidarité gestionnaire », Lien social et politiques, vol. 39, p. 139-147.

Bédard, Jean (1998). *Familles en détresse sociale : Repères d'action - Tome 1. Du social au communautaire*, Éditions Anne Sigier, Sillery, 141 p.

Beitone, Alain, Buisson, Emmanuel, Dollo, Christine et Le Masson, Emmanuel (2004). *Économie*, Éditions Dalloz, Collection Aide-mémoire, Paris, 501 p.

Bélanger, André-J. et Lemieux, Vincent. (2002). *Introduction à l'analyse politique*, Gaëtan Morin éditeur, Boucherville, 326 p.

Bernard, Paul et Saint-Arnaud, Sébastien (2003). « Convergence ou résilience ? Une analyse de classification hiérarchique des régimes providentiels des pays avancés » Sociologie et sociétés, vol. 35, no. 1, p. 65-93.

Bernard, Paul et Saint-Arnaud, Sébastien (2004). *Du pareil au même? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes providentiels*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), Rapport de recherche F49, Réseau de la famille, Ottawa, 28 p.

Bisson, Lyne (1998). « Les effets individuels et structurels des politiques sociales sur l'exclusion professionnelle des travailleurs vieillissants », mémoire de maîtrise, École de service social, Université de Montréal, Faculté des arts et sciences, Montréal, 175 p.

Boismenu, Gérard et Bernier, Nicole F. (2000). « La contrepartie dans l'aide sociale et la transformation du rapport individu-État au Canada : Trois études de cas », dans Maryse Potvin, Bernard Fournier et Yves Couture (dir.). *L'individu et le citoyen dans la société moderne*, Les Presses de l'Université de Montréal, Collection Trajectoires sociales, Montréal, p. 99-127.

Boismenu, Gérard, Dufour, Pascale et Saint-Martin, Denis (2004). *Ambitions libérales et écueils politiques : Réalisations et promesses du gouvernement Charest*, Éditions Athéna, Outremont, 181 p.

Bouchard, Camil (1995). « La réforme de l'aide sociale. Enjeux et propositions concernant la lutte à la pauvreté », *Service social*, vol. 44, no. 3, p. 115-144.

Bouchard, Camil, Labrie, Vivian et Noël, Alain (1996). *Chacun sa part, Rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, Québec, 235 p.

Bouchard, Camil, Labrie, Vivian et Noël, Alain (12 février 1997). « Réforme de la sécurité du revenu : Le gouvernement fait fausse route », *Le Devoir*, p. A9.

Bourdon, Yves et Lamarre, Jean (1998). *Histoire du Québec : Une société nord-américaine*, Éditions Beauchemin, Laval, 320 p.

Bourque, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement : De l'émergence au renouvellement*, Presses de l'Université du Québec, Collection Pratiques et politiques sociales, 235 p.

Bourque, Gilles, Duchastel, Jules et Beauchemin, Jacques (1994). *La société libérale duplessiste, 1944-1960*, Les presses de l'Université de Montréal, Collection Politique et économie, Série Études canadiennes, Montréal, 435 p.

Bourque, Mélanie (2004). « Répressions et conciliation : Les deux modèles de politiques sociales au Canada », dans Raphaël Canet et Jules Duchastel (dir.). *La régulation néolibérale : crise ou ajustement?*, Éditions Athéna, Outremont, p. 325-348.

Castel, Robert (2001). *Les métamorphoses de la question sociale : Une chronique du salariat*, Éditions Gallimard, Collection Folio/Essais, Paris, 813 p.

Chaykowski, Richard P. (2005). *Travail atypique et vulnérabilité économique*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), Collection sur les travailleurs vulnérables, no. 3, Réseau de la main-d'oeuvre, Ottawa, 79 p.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2000). *La petite histoire du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, [en ligne], [http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id\\_article=121](http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=121) (Page consultée le 26 février 2007).

Collectif pour un Québec sans pauvreté (2004a). *Analyse du plan d'action requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, 64 p.

Collectif pour un Québec sans pauvreté (2004b). *Back to the future ! Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi 57 - Loi sur l'aide aux personnes et aux familles déposé pour remplacer la Loi sur le soutien du revenu favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Québec, 68 p.

Commission des droits de la personne du Québec (1988). *Le système actuel d'aide sociale eu égard aux droits fondamentaux de la personne : Préoccupations de la Commission*, Montréal, p. 11-12.

Commission permanente des affaires sociales (25 mars 1996 au 21 octobre 1998). « Consultations particulières sur le livre vert intitulé *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* », *Journal des débats*, Assemblée nationale du Québec, Les travaux parlementaires, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cas/970129.htm> (Page consultée le 4 décembre 2006).

CSN - Confédération des syndicats nationaux, CEQ - Centrale de l'enseignement du Québec et FTQ - Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (1997). *La réforme de la sécurité du revenu : Des responsabilités collectives envers les plus démunis*, Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales, [en ligne], <http://www.csn.qc.ca/Memoires/AideSocMem.html> (Page consultée le 6 décembre 2006).

CSF - Conseil du statut de la femme, Gouvernement du Québec (1997). *Mémoire sur le document de consultation intitulé : « Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi : La réforme de la sécurité du revenu » – Avis*, Québec, 63 p.

CNBES - Conseil national du bien-être social (2000). *Profil de la pauvreté, 1998*, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, vol. 113, Ottawa, 107 p.

Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec (1994). « L'application de la loi 37, créatrice d'inégalités et d'exclusion sociales ». Point de presse, communiqué de presse et lettre au ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la formation professionnelle, Montréal.

Cousineau, Jean-Michel (1997). « L'aide sociale et les jeunes au Québec », *Choix*, IRPP, vol. 3, no. 2, p. 18-30.

Deniger, Marc-André (1996). « Sept défis pour une réforme annoncée de la sécurité du revenu », *Possibles*, vol. 20, no. 3, p. 107-123.

DRHC - Développement des ressources humaines Canada (1994). *La sécurité sociale dans le Canada de demain, Document de travail*. Programme : emploi et croissance, Hull, 102 p.

Duchastel, Jules (2004). « Du gouvernement à la gouvernance : Crise ou ajustement à la régulation néolibérale », dans Raphaël Canet et Jules Duchastel (dir.). *La régulation néolibérale : Crise ou ajustement?*, Éditions Athéna, Outremont, p. 17-47.

Dufour, Pascal, Boismenu, Gérard et Noël, Alain (2003). *L'aide au conditionnel : La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Les Presses de l'Université de Montréal, Collection Politique et économie, Montréal, 248 p.

Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Les trois mondes de l'État-providence : Essai sur le capitalisme moderne*, Presses Universitaires de France, Collection Le Lien social, Paris, 310 p.

FFQ - Fédération des femmes du Québec (1997a). *De l'insécurité du revenu à un parcours vers l'inconnu : Une réforme qui continue d'appauvrir les femmes assistées sociales*, Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales, Montréal, 14 p.

FFQ - Fédération des femmes du Québec (1997b). *Le droit à un revenu décent – Lettre ouverte*, [en ligne], <http://www.ffq.qc.ca/pub/revenu-1997.html> (Page consultée le 6 décembre 2006).

FFQ - Fédération des femmes du Québec (1998). *La bataille de l'aide sociale : Un bilan provisoire*, [en ligne], <http://www.ffq.qc.ca/pub/memoires.html> (Page consultée le 6 décembre 2006).

Fleury, Dominique et Fortin, Myriam (2004). « Les travailleurs à faible revenu au Canada », Développement social Canada, Projet de recherche sur les politiques, Résumés de recherches, vol. 7, no. 2, [en ligne], [http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v7n2\\_art\\_09&langcd=F](http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v7n2_art_09&langcd=F) (Page consultée le 12 février 2007).

Fortin, Denis (1990). « De l'aide sociale à la sécurité du revenu au Québec », *Service social*, vol. 39, no. 2, p. 159-174.

Fortin, Pierre et Séguin, Francine (1996). *Pour un régime équitable axé sur l'emploi, Rapport soumis au gouvernement du Québec par deux membres du comité externe de révision de la sécurité du revenu*, Québec, 137 p.

Fortin, Pierre et Séguin, Francine (1997) « Sécurité du revenu, le Livre vert marque un réel progrès », *La Presse*, 4 février, p. B3.

FCPASQ - Front commun des personnes assistées sociales du Québec (1997). *D'un parcours garanti vers la faillite sociale vers un revenu de citoyenneté, Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières et des audiences publiques sur la sécurité du revenu*, [en ligne], <http://www.fcpasq.qc.ca/doc/mem97.html> (Page consultée le 8 décembre 2006).

Gautié, Jérôme (2003). *Quelle troisième voie? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, Document de travail, Centre d'études de l'emploi, no. 30, Noisy-Le-Grand, 39 p.

Gauthier, Joël (2006). « La dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale au Québec : confrontation des systèmes de croyances et apprentissages collectifs », thèse de doctorat, Programme de doctorat en administration publique, École nationale d'administration publique, Université du Québec, Québec, 414 p.

Groulx, Lionel-Henri (2005). *Revenu minimum garanti : Comparaison internationale, analyses et débats*, Presses de l'Université du Québec, Collection Problèmes sociaux et interventions sociales, Sainte-Foy, 360 p.

ISQ - Institut de la statistique du Québec (2007). *Comparaisons interprovinciales : La main d'œuvre. Tableau 6.1 : La main d'œuvre 2005-2006 et janvier et février 2007*, p. 33, [en ligne], [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm\\_finnc/conjn\\_econm/TSC/pdf/chap6.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/pdf/chap6.pdf) (Page consultée le 8 mars 2007).

ISQ - Institut de la statistique du Québec (2006). *Le Québec : Chiffres en main, Édition 2006*, Sainte-Foy, 56 p.

Jackson, Andrew (2001). « Définir et redéfinir la pauvreté : Le point de vue de CCDS », *Perception*, vol. 25, no. 2, p. 3-7.

Jean, Sylvie (2001). « Inégalité et pauvreté », dans Institut de la statistique du Québec, *Portrait social du Québec : Données et analyses, Édition 2001*, Collection Les conditions de vie, Québec, p. 317-337.

Jobert, Bruno et Muller, Pierre (1987). *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Collection Recherches politiques, Paris, 242 p.

Jodelet, Denise (2003). « Les représentations sociales : Un domaine en expansion », dans Denise Jodelet (dir.). *Les représentations sociales*, Presses universitaires de France, Collection Sociologie d'aujourd'hui, Paris, p. 47-103.

Kitchen, Brigitte (1997). « Le *workfare* en Ontario », dans *Le workfare, pour quoi faire?*, Actes de la table ronde tenue à Montréal le 13 novembre 1996, Conseil québécois de développement social, Montréal, p. 21-24.

Lemieux, Vincent (2002). *L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leur pouvoir. Deuxième édition*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 195 p.

Lesemann, Frédéric (2001). « De l'État-providence à l'État-partenaire », dans Guy Giroux (dir.). *L'État, la société civile et l'économie : Turbulences et transformations*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, p. 13-46.

Lesemann, Frédéric (1988). *La politique sociale américaine : Les années Reagan*, Éditions Saint-Martin, Collection Alternatives sociales, Montréal, 192 p.

Lesemann, Frédéric et Ulysse, Pierre-Joseph (1995). « *Welfare, workfare* et citoyenneté aux États-Unis », *Lien social et politiques*, no. 34, p. 55-62.

Little, Margaret et Marks, Lynne (2006). « A closer look at the neo-liberal petri dish : Welfare reform in British Columbia and Ontario », *Revue canadienne de politique sociale*, no. 57, p. 16-45.

Mayer, Robert (2002). *Évolution des pratiques en service social*, Gaëtan Morin Éditeur, Boucherville, 489 p.

McAll, Christopher (1995). « Les murs de la cité : Territoire d'exclusion et espaces de citoyenneté », *Lien social et politiques*, no. 34, p. 81-92.

McAll, Christopher, Desgagnés, Jean-Yves, Fournier, Madelyn et Villeneuve, Lucie (1995). *Les barrières à la réinsertion sociale et professionnelle des personnes assistées sociales et la réforme de la sécurité du revenu : Rapport d'une tournée de consultation dans sept régions du Québec effectuée aux mois d'octobre et novembre 1995*, Département de sociologie, Université de Montréal, en collaboration avec le FCPASQ, Montréal, 20 p.

McAll, Christopher, Fortier, Jean, Ulysse, Pierre-Joseph et Bourque, Raymond (2001). *Se libérer du regard : Agir sur la pauvreté au centre-ville de Montréal*, Éditions Saint-Martin, Collection Pluriethnicité – Santé – Problèmes sociaux, Montréal, 118 p.

Mead, Lawrence M. (1986). *Beyond entitlement : The social obligations of citizenship*, Free Press, New York, 318 p.

MMSR - Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (1987). *Pour une politique de sécurité du revenu, Document d'orientation*, Sainte-Foy, 48 p.

MSR - Ministère de la Sécurité du revenu (1996). *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi, Document de consultation*, Sainte-Foy, 94 p.

MESS – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2004). *Historique. Appellations du Ministère et ministres titulaires depuis le 30 avril 1981*, [en ligne], <http://www.mess.gouv.qc.ca/ministere/historique.asp> (Page consultée le 10 avril 2007).

MESS – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2006). *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi, juin 2006*, Québec, 7 p.

MESSF – Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *Concilier liberté et justice sociale : Un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, 79 p.

MF - Ministère des Finances (1996a). *Le coût et l'efficacité du régime de la sécurité du revenu : Oser choisir ensemble*, Les Publications du Québec, Collection Fiscalité et financement des services publics, no. 4, Sainte-Foy, 63 p.

MF - Ministère des Finances (1996b). *Les finances publiques du Québec : Oser choisir ensemble*, Les Publications du Québec, Collection Fiscalité et financement des services publics, no. 3, Sainte-Foy, 65 p.

Morel, Sylvie (2000). *Les logiques de la réciprocité : Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Presses Universitaires de France, Collection Le Lien social, Paris, 317 p.

Morel, Sylvie (2002). *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada, Ottawa, 190 p.

Morin, Alexandre (2006). *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*, Institut de la statistique du Québec et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec, 134 p.

Muller, Pierre (2003). *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je?, Paris, 127 p.

Muller, Pierre et Surel, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Éditions Montchrestien, Collection Clefs/Politique, Paris, 156 p.

Murray, Charles (1984). *Losing ground : American social policy, 1950-1980*, Basic Books Publishers, New York, 323 p.

Noël, Alain (30 mars 1998). « Le projet de loi 186 : La fin de la sécurité du revenu », *Le Devoir*, p. A7.

Paugam, Serge (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Presses Universitaires de France, Collection Le lien social, Paris, 276 p.

Picot, Garnett et Heisz, Andrew (2000). *Le marché du travail des années 1990*, Statistique Canada, Direction des études analytiques - Documents de recherche, no. 148, Ottawa, 42 p.

René, Jean-François, Lefebvre, Christine, Provost, Monique et Panet-Raymond, Jean (1999). « La difficile intégration des bénéficiaires de l'aide sociale au Québec », Lien social et politiques, vol. 42, p. 109-119.

RHDSC - Ressources humaines et Développement social Canada (2003). *Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la mesure du panier de consommation – mai 2003*, [en ligne], <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/fpcr/publications/recherche/2003-000151/page02.shtml> (Page consultée le 12 février 2007).

Rouillard, Christian, Montpetit, Éric, Fortier, Isabelle et Gagnon, Alain-G. (2004). *La réingénierie de l'État : Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Les Presses de l'Université Laval, Collection L'espace public, Québec, 181 p.

Sabatier, Paul A. et Jenkins-Smith, Hank C. (dir.) (1993). *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, Collection Theoretical lenses on public policy, Colo, 290 p.

Sabatier, Paul A. et Jenkins-Smith, Hank C. (1999). « The advocacy framework : An assessment », dans Paul A. Sabatier (dir.). *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, Collection Theoretical lenses on public policy, Colo, p. 117-166.

Saillant, François (1998). *FRAPRU 1978-1998. Toujours au front ! 20 ans d'histoire et de luttes*, Front d'action populaire en réaménagement urbain, Montréal, 64 p.

Sen, Amartya (2000). *Repenser l'inégalité*, Éditions du Seuil, Collection L'histoire immédiate, Paris, 281 p.

Théret, Bruno (2002). *Protection sociale et fédéralisme : L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Les Presses de l'Université de Montréal, Collection Politique et Économie, Montréal, 495 p.

Tremblay, Diane-Gabrielle (1994). « Chômage, flexibilité et précarité d'emploi : Aspects sociaux », dans Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin (dir.). *Traité des problèmes sociaux*, Institut québécois de recherche sur la culture, Québec, p. 623-652.



Ulysse, Pierre-Joseph (2006a). *Mutations de l'État et lutte contre la pauvreté : Un questionnement sur l'avenir des formes de protection sociale du citoyen*, Document présenté au Colloque État et régulation sociale : Comment penser la cohérence de l'intervention publique?, CES-Matisse, Paris, 11-13 septembre 2006.

Ulysse, Pierre-Joseph, avec la collaboration de Martin-Pierre Nombré, Alfred Pierre et Robert Jean (2006b). *Travail et pauvreté : Quand le travail ne protège plus contre la pauvreté!*, Rapport de recherche présenté au Forum régional de développement social de l'île de Montréal, Montréal, 124 p.

Ulysse, Pierre-Joseph et Lesemann, Frédéric (2004). *Citoyenneté et pauvreté : Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*, Presses de l'Université du Québec, Collection Problèmes sociaux et interventions sociales, Sainte-Foy, 307 p.

Vaillancourt, Yves (1997). « Comment donner plus d'importance aux mesures actives dans la réforme de la sécurité du revenu tout en évitant le glissement vers le *workfare*? », dans *Le workfare, pour quoi faire?*, Actes de la table ronde tenue à Montréal le 13 novembre 1996, Conseil québécois de développement social, Montréal, p. 5-13.

Vaillancourt, Yves, avec la collaboration de Christian Jetté (1997). *Vers un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé : Rôles de l'État, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel*, Cahiers du LAREPPS, no. 97-05, Montréal, 302 p.

Vaillancourt, Yves, avec la collaboration de Luc Thériault (1997). *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux : Enjeux pour le Québec*, Cahiers du LAREPPS, no. 97-07, Montréal, 104 p.

Villeneuve, Patrick (1993). « Le programme québécois d'aide sociale et la question des visites à domicile », mémoire de maîtrise, École de service social, Faculté des arts et sciences, Université de Montréal, Montréal, 187 p.

White, Deena et Lévesque, Maurice (2001). « Les paradoxes du développement de l'employabilité des personnes assistées sociales », dans Henri Dorvil et Robert Mayer (dir.). *Problèmes sociaux - Tome II : Études de cas et interventions sociales*, Presses de l'Université du Québec, Collection Problèmes sociaux et interventions sociales, Sainte-Foy, p. 209-236.

Zinn, Howard (2002). *Une histoire populaire des États-Unis de 1942 à nos jours*, Éditions Agone/Lux, Collection Mémoire des Amériques, Marseille/Montréal, 811 p.

## ANNEXES

**Tableau I : Évolution du taux d'assistance sociale au Québec de 1981  
à 2004<sup>11</sup>**

| <b>Année</b> | <b>Taux d'assistance sociale (%)</b> |
|--------------|--------------------------------------|
| 1981         | 8.9                                  |
| 1982         | 9.4                                  |
| 1983         | 11.3                                 |
| 1984         | 11.7                                 |
| 1985         | 11.8                                 |
| 1986         | 11.5                                 |
| 1987         | 10.7                                 |
| 1988         | 9.7                                  |
| 1989         | 9.0                                  |
| 1990         | 8.9                                  |
| 1991         | 9.5                                  |
| 1992         | 10.7                                 |
| 1993         | 11.7                                 |
| 1994         | 12.4                                 |
| 1995         | 12.6                                 |
| 1996         | 12.7                                 |
| 1997         | 12.4                                 |
| 1998         | 11.3                                 |
| 1999         | 10.3                                 |
| 2000         | 9.6                                  |
| 2001         | 8.9                                  |
| 2002         | 8.7                                  |
| 2003         | 8.4                                  |
| 2004         | 8.2                                  |

<sup>11</sup> Source : Morin, 2006, p. 92.

Le taux d'assistance sociale correspond au rapport entre le nombre de prestataires de l'aide sociale et la population âgée de moins de 65 ans.

**Tableau II : Appellations du ministère responsable de l'aide sociale<sup>12</sup>**

| <b>Années</b>                           | <b>Appellations</b>  |
|---|--|
| Du 18 février 2005 à aujourd'hui        | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale  |
| Du 29 avril 2003 au 18 février 2005     | Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille                           |
| Du 8 mars au 29 avril 2003              | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale  |
| Du 15 décembre 1998 au 8 mars 2001      | Ministère de la Solidarité sociale   |
| Du 25 juin 1997 au 15 décembre 1998     | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité  |
| Du 11 janvier 1994 au 25 juin 1997      | Ministère de la Sécurité du revenu   |
| Du 11 octobre 1989 au 11 janvier 1994   | Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle |
| Du 9 septembre 1982 au 11 octobre 1989  | Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu                                  |
| Du 30 avril 1981 au 9 septembre 1982    | Ministère du Travail, de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu                      |
| Du 22 décembre 1970 au 30 avril 1981    | Ministère des Affaires sociales  |
| Du 1er avril 1961 au 22 décembre 1970   | Ministère de la Famille et du Bien-être social   |
| Du 15 janvier 1959 au 1er avril 1961    | Ministère du Bien-être social  |
| Du 18 septembre 1946 au 15 janvier 1959 | Ministère du Bien-être social et de la Jeunesse  |
| Du 13 mai 1941 au 18 septembre 1946     | Ministère de la Santé et du Bien-être social   |
| Du 16 octobre 1940 au 13 mai 1941       | Ministère du Bien-être social (relevant du Ministère de la Santé)                          |

---

<sup>12</sup> Source : MESS, 2004.

